

ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS SOBRE EL DERECHO ESPAÑOL PROTECTOR DE LOS CONSUMIDORES Y USUARIOS

BENJAMÍN PEÑAS MOYANO
Profesor de Derecho Mercantil
Universidad de Valladolid

1. Introducción

Causas diversas justificadoras del surgimiento del derecho del consumo

El desarrollo industrial y tecnológico y la enorme productividad a él unida, así como el incremento del poder adquisitivo de los ciudadanos de las sociedades desarrolladas y la mejora de la calidad de vida, han supuesto (a diferencia de épocas pasadas, en las que el consumo, en un mercado de reducidas dimensiones, era un acto puramente aislado) que ya desde hace algunas décadas el “consumo” se haya convertido en un fenómeno de masas. En esa situación las personas se han visto inmersas en el seno de una serie de condiciones ambientales que las inducen a un consumo desmesurado o, cuando menos, a una adquisición desordenada de bienes y servicios. Nos referimos a condiciones tales como:

- La enorme variedad de productos y servicios que existen en el mercado, y la creciente complejidad de los mismos, lo que hace que el consumidor y el usuario se haya visto absolutamente desbordado en sus relaciones jurídicas de aprovisionamiento cotidiano y, en consecuencia, muy minoradas sus capacidades de elegir racionalmente.
- La gran transformación sufrida en los modos a través de los cuales se lleva a cabo la distribución comercial.
- El surgimiento de nuevas técnicas de contratación.
- La invención de nuevas modalidades de pago y el desarrollo imparable del crédito.
- El peso e importancia, en la toma de decisiones por parte de los consumidores y usuarios, de una muy bien elaborada publicidad

comercial, realizada con el afán de que los anunciantes incrementen más y más su cuota de mercado, al procurar crear en el consumidor o usuario el deseo del producto o servicio en cuestión;

- El desarrollo sin tregua de la tecnología.
- La enorme presión realizada por los productores y distribuidores, muy bien organizados, etc.

Todas ellas son innegables realidades de una sociedad actual que puede sin duda ser calificada como una auténtica sociedad “de consumo”⁴³ (incluso no han faltado quienes han hablado de “sociedad opulenta”⁴⁴).

En ese fenómeno de la “sociedad de consumo” se ha constatado que los consumidores y usuarios, clase surgida en el seno de esa nueva situación, junto a la posibilidad ciertamente positiva de acceder a muchos y muy distintos bienes y servicios, también se han encontrado con la otra cara de la moneda que ha supuesto el verse inmersos en una serie de prácticas que siendo legales no son precisamente respetuosas con la posición de dichos sujetos⁴⁵, cuando no sometidos a innumerables abusos e incumplimientos por parte sobre todo de las grandes empresas, muchas veces monopolistas u oligopolistas. Prácticas legales, abusos e incumplimientos que la concepción decimonónica del contrato (como negocio jurídico de naturaleza patrimonial

⁴³ Sobre las diferentes causas explicativas del surgimiento del Derecho del Consumidor, véase LÉON ARCE, A. DE: “Introducción al Derecho de Consumo”, en la obra *Derecho de Consumo*, Editorial Forum, Oviedo, 1995, pp. 23 a 25, GONDRA ROMERO, J.M.: *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, pp. 97 y 98 y RUIZ MUÑOZ, M.: “Introducción a la protección jurídica de los consumidores”, en la obra *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, Mc Graw Hill, Madrid, 1999, pp. 8 y ss.

⁴⁴ Así, GALBRAITH, J.K.: “*La sociedad opulenta*”, Altaya, Barcelona, 1999. Nos permitimos decir, aunque se trate de un dato sociológico y, en consecuencia, no estrictamente de orden jurídico, que en esta sociedad “opulenta” se ha producido una clara degradación de los valores sociales esenciales, los cuales han sido sustituidos por el consumo (por el mero consumo) como mecanismo de satisfacción sólo momentáneo y, por ello, necesitado de continua renovación.

⁴⁵ Tales como el suministro habitual de bienes (por ejemplo, el gas o la electricidad) susceptibles de generar riesgos para la salud y/o seguridad de las personas, la contratación masiva, a través de contratos de adhesión cuyo contenido es fundamentalmente un formulario-tipo redactado o incluido en el contrato por sólo una de las partes, normalmente la gran empresa, limitándose la otra parte a aceptarlo sin discutirlo si quiere adquirir el bien o servicio de que se trate, lo que hace de los contratos de adhesión un campo abonado para el surgimiento de cláusulas abusivas, o el alejamiento del sujeto responsable del daño, síntoma evidente de la enorme complejidad actual de los mercados, por otro lado cada vez más internacionalizados. Situaciones, estas y otras similares, que hacen que los consumidores realmente puedan ser considerados “súbditos” auténticos de la gran empresa. Así lo señala GONDRA ROMERO, J.M.: *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 99.

aceptado en condiciones de igualdad entre las partes al ser éstas iguales ante la ley) no ha logrado evitar.

Además, la “competencia empresarial” en los países europeos ha sido siempre escasa, muchas veces incluso inexistente, por lo que ese eficiente mecanismo de protección de los consumidores no ha desplegado suficientemente sus efectos en pro de la posición de los consumidores europeos. Ni siquiera en los Estados Unidos de América, donde sí que se puede hablar de una auténtica competencia empresarial, la misma ha resultado bastante para evitar los abusos realizados a los consumidores y usuarios⁴⁶.

Si se piensa en que el Derecho Patrimonial tradicional, que respondía a una economía de corte agrario, y no a una economía industrializada, un Derecho Patrimonial tradicional acomodado a un consumo esporádico en ferias o tiendas locales, y no a una sociedad de consumo, no contaba con un conjunto sistemático de normas destinadas a proteger la posición de los sujetos conocidos como consumidores y usuarios inmersos en el tráfico comercial en masa, consumidores y usuarios muchas veces forzados a contratar en los términos propuestos e indiscutibles por la otra parte, una parte además en muchas ocasiones parapetada tras numerosas relaciones jurídicas previas, y por lo tanto casi invisible, la aparición del Derecho del Consumidor, como sector jurídico integrado por normas protectoras de los consumidores y usuarios, se hacía inevitable para reequilibrar, mediante una profunda transformación de las reglas jurídicas existentes, las posiciones de las personas intervinientes en los llamados “actos de consumo”. Todo ello de un modo similar a la filosofía justificadora de la intervención de los Poderes Públicos en las relaciones laborales al objeto de proteger a la parte débil de las mismas, *ergo* el trabajador, lo que se plasmó en la generación del Derecho del Trabajo, como instrumento regulador de las relaciones entre empleadores y empresarios y trabajadores por cuenta ajena⁴⁷. Así pues, ante la degradación de la posición del consumidor surge, como una clara manifestación de la actividad social emprendida por el Estado moderno, la política de protección a dicho sujeto⁴⁸.

⁴⁶ Así lo señala RUIZ MUÑOZ, M.: “Introducción a la protección jurídica de los consumidores”, en la obra Curso sobre protección jurídica de los consumidores, Mc. Graw Hill, Madrid, 1999, pp. 5 y 6.

⁴⁷ Sobre la regulación del trabajo a través de la historia puede consultarse, por todos, MONTOYA MELGAR, A.: “Derecho del Trabajo”, 20ª edición, Tecnos, Madrid, 2001, sobre todo las pp. 62 y ss.

⁴⁸ En tal sentido puede consultarse GONDRA ROMERO, J.M.: *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, pp. 97 y ss.

Esa normativa tuitiva de la posición de los consumidores y usuarios como sujetos actuantes en el mercado a los que como “parte débil” del mismo es justo proteger en su posición⁴⁹, ha modificado (junto con otros factores) muchos de los postulados básicos del Derecho Patrimonial tradicional y, más en concreto, del Derecho Mercantil⁵⁰. Efectivamente, la aparición, desde mediados del siglo XX, de movimientos protectores de los consumidores y usuarios en los países de más avanzada cultura jurídica y mayor evolución política, social y económica⁵¹, puso claramente de manifiesto, por un lado, la inoperancia funcional de las reglas clásicas, procedentes tanto del Derecho Civil como del Derecho Mercantil⁵², para hacer frente a las exigencias de dicha protección específica, exigencias impuestas por la aparición del fenómeno del “tráfico económico en masa” y por el surgimiento de la figura del consumidor y usuario como sujetos pasivos de ese tráfico, en una clara situación de inferioridad estructural en el mercado frente al muy

⁴⁹ Efectivamente, los consumidores y usuarios son sujetos fundamentales del mercado, junto a los empresarios y todas las otras personas jurídicas que participan en el tráfico económico. A la cuestión se refiere BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *“Apuntes de Derecho Mercantil”*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pp. 133 y ss., quien destaca que mientras los empresarios y otros operadores económicos tienen atribuido un *status* que les impone el cumplimiento de ciertas obligaciones, la calificación de consumidor o usuario, por el contrario, no constituye un *status* jurídico, sino que se establece en relación con operaciones determinadas, para atribuirle normalmente una especial protección.

⁵⁰ Un Derecho Mercantil que es definido tradicionalmente como aquella parte del Derecho Privado que comprende el conjunto de normas relativas al estatuto de los empresarios, como sujetos titulares de una organización con la que actúan en el mercado, y a los actos que surgen en el ejercicio de su actividad económica. El Derecho Mercantil es, pues, un Derecho Privado “especial”, un sector del Ordenamiento jurídico que se aplica a ciertos individuos (los empresarios) y a los actos que realizan, y que regula, en consecuencia, tanto las relaciones de los empresarios entre sí como de éstos con los consumidores y usuarios que con aquéllos se relacionan, relaciones en virtud de las cuales éstos obtienen los bienes y/o servicios que necesitan o simplemente desean fuera de su ámbito de actividad empresarial o profesional, y que son producidos y/o distribuidos por los empresarios. Al respecto pueden consultarse, por ejemplo, BROSETA PONT, M.: *“Manual de Derecho Mercantil”*, (I), Tecnos, Madrid, 2002, pp. 55 y ss.; SÁNCHEZ CALERO, F.: *“Instituciones de Derecho Mercantil”*, Mc Graw Hill, Madrid, 2004, pp. 18 y ss. o BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *“Apuntes de Derecho Mercantil”*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pp. 41 y 42.

Obviamente, esta concepción tradicional del Derecho mercantil no constituye algo acabado, sino que está sometida a constante revisión y crisis, en lógica coherencia con los constantes cambios evolutivos que pueden ser observados en la actividad económica y en la actuación de los operadores económicos en el mercado.

⁵¹ Es un clásico citar como un hito fundamental del movimiento protector de los consumidores y usuarios el discurso de J.F. Kennedy al Congreso de los Estados Unidos de América, de 15 de marzo de 1962.

⁵² Sin que con ello queramos decir que el Derecho Civil o el Mercantil tradicional carecieran por completo de mecanismos de reacción frente a los excesos, abusos e incumplimientos en contra de los consumidores y usuarios. Lo que sucede es que tales mecanismos (aislados) no están pensados para su aplicación al “tráfico en masa”, pues proceden de una tradición histórica que cuenta a veces incluso con miles de años a sus espaldas y son, por otro lado, medios demasiados generales (buena fe, abuso del derecho, etc.).

organizado poder empresarial. Esa aparición mostró también que, siendo la “competencia empresarial” una fórmula de protección de los consumidores ciertamente efectiva, en muchos casos no resultaba suficiente para lograr ese objetivo.

En definitiva, ante la consideración de los consumidores y usuarios como parte débil del “tráfico en masa” a la que es necesario proteger dada su “debilidad estructural frente al poder de la industria y la distribución organizadas”⁵³, se ha generado el Derecho del Consumo o Derecho protector de los Consumidores al que nos referimos, constituyendo una respuesta necesaria de los Poderes Públicos de los países más evolucionados ante los aspectos negativos que la instauración progresiva, a lo largo de todo el siglo XX, del fenómeno de la “sociedad de consumo” también ha traído consigo. Así pues, el Derecho Mercantil en la última etapa de su evolución (siglo XX) no se ha visto aumentado, respecto de su concepción clásica, únicamente por instituciones como las incluidas dentro de la Propiedad Industrial, los Signos Distintivos o la Competencia Desleal, en un principio concebidas todas ellas para proteger a los empresarios⁵⁴, sino que no se ha olvidado del movimiento de protección de los consumidores, el cual hizo su entrada más tarde, volviendo a cambiar la perspectiva del Derecho Mercantil.

Además, la protección de los consumidores se ha constituido en uno de los principios fundamentales, junto con el de la libre competencia, para que el mercado funcione de modo eficiente. El sistema competitivo se aposenta en la idea de que los consumidores y usuarios, o sea, los clientes, son los que con sus elecciones, al adquirir bienes y servicios diversos, harán triunfar a los mejores empresarios y, por lo tanto, harán que el mercado funcione de modo eficiente⁵⁵. Pero obviamente, para que

⁵³ Literalmente, VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005, p. 51.

⁵⁴ Y decimos “en principio” porque como señala GONDRA ROMERO, J.M.: *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, pp. 100 y 101, los textos jurídicos dictados con el objetivo de reforzar la estructura del mercado desde el punto de vista de la competencia (en España, la Ley de Competencia Desleal o la Ley de Defensa de la Competencia), de dotar al mercado de más y mejor información (en España la Ley del Mercado de Valores o la Ley General de Publicidad) o los destinados a la disciplina de la Propiedad Industrial (la Ley de Marcas o la de Patentes), de ser inicialmente concebidos como disposiciones dirigidas a directamente a la protección de los empresarios han pasado en la actualidad no solamente a perseguir ese objetivo sino también a proteger al consumidor y al usuario.

⁵⁵ Así lo señala, con buen criterio, QUINTELA GONÇALVES, M.T.: “El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español”, en Estudios sobre Consumo, núm. 8, 1986, p. 14.

los consumidores puedan cumplir esa función esencial para el sistema de la economía de mercado es necesario solventar la extraordinaria desigualdad existente entre el consumidor y usuario aislado y las empresas (grandes empresas⁵⁶) que actúan en el mercado. De ahí que entre los principios que rigen la actividad en el mercado haya aparecido con enorme fuerza el de “protección del consumidor” en todos los sistemas jurídicos que pueden ser englobados dentro de lo que se conoce como primer mundo o mundo desarrollado. En ellos la rama jurídica del Derecho del Consumo ha adquirido una importancia enorme, y España no ha sido una excepción.

2. El Derecho del Consumo Español:

Concepto y particularidades más destacables

Como ocurre con el resto de los ordenamientos de similar desarrollo político, económico, cultural y jurídico, en el ordenamiento jurídico español existe, por las razones materiales a las que hemos aludido, un sistema de reglas que son identificadas con la expresión ya consolidada de Derecho del Consumo, o Derecho Protector de los Consumidores. Es cierto que nuestro país ha tardado más que otros de nuestro entorno en generar un Derecho del Consumo dotado de orden interno y contenido suficiente, pues dejando de lado anteriores ejemplos, siempre parciales y esporádicos, de regulaciones tuitivas de la posición detentada por la parte débil de las relaciones contractuales mercantiles⁵⁷, la primera norma jurídica que en nuestro país se ha ocupado directa y expresamente de proteger de un modo integral la posición de los consumidores y usuarios ha sido el artículo 51 de la Constitución de 1978. A esa

⁵⁶ Efectivamente, el ilustre comentarista BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *“Apuntes de Derecho Mercantil”*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pp. 52 y 53, señala como parece manifestarse una cierta tendencia a introducir otro principio de protección de las pequeñas y medianas empresas para ayudar a su subsistencia y competitividad frente a las grandes empresas, con normas que no sólo rebajan sus obligaciones de carácter contable o que les ofrecen la posibilidad de acogerse a determinadas figuras jurídicas, sino también con normas que establecen para las pequeñas y medianas empresas la posibilidad de una protección idéntica a la que se brinda por parte del ordenamiento jurídico a los consumidores y usuarios. El autor recuerda como incluso en algunos casos la protección de las pequeñas y medianas empresas se incluye en textos legales que se justifican inicialmente por su idea de protección de los consumidores y usuarios. Sobre la cuestión puede también verse MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, C., “Prólogo” a la primera edición de la Legislación Básica de Consumo, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 19 y 20.

⁵⁷ Así, el Código de Comercio de 1885, sin referirse expresamente a los consumidores y usuarios, ya contenía en su articulado preceptos protectores de la posición de la “clientela”. Al respecto puede consultarse VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005, p. 51. Por su parte, el Código Civil de 1889 se limita a declarar en el artículo 1256 que la validez y el cumplimiento de los contratos no pueden dejarse al arbitrio de una de las partes contratantes y en el artículo 1288 que la interpretación de las cláusulas oscuras de un contrato no deberá favorecer a la parte que hubiese ocasionado la oscuridad.

regulación constitucional nos referiremos después con un mínimo de detalle.

Por lo tanto, si se habla de un Derecho Civil, Penal, Administrativo, Constitucional, Mercantil o Canónico, por citar sólo algunas de las divisiones del Derecho considerado en sentido objetivo, podemos también hablar del Derecho del Consumo como una parte autónoma del ordenamiento jurídico español, pero caracterizada por unas particularidades muy concretas que atribuyen a ese sector jurídico una autonomía propia⁵⁸.

Así, el Derecho del Consumo español consideramos que puede ser definido como *aquel sector de nuestro Derecho objetivo patrio integrado por el conjunto sistemático, pluridisciplinar y fundamentalmente imperativo de normas jurídicas de distinta procedencia protectoras de las posiciones de los consumidores y usuarios en los actos de consumo en los que se ven inmersos en las relaciones con los empresarios y profesionales*.

De esa definición expuesta se derivan una serie de características del Derecho de Consumo, ciertamente interesantes. Son las siguientes:

2.1. Contenido Pluridisciplinar

La primera es la característica de la "interdisciplinariedad" del Derecho del Consumo⁵⁹. Efectivamente, el Derecho del Consumidor no es susceptible de ser reconducido únicamente a una de las disciplinas jurídicas al uso, en concreto, y por todo lo que hemos ya dicho, al Derecho Mercantil. Más bien, el Derecho del Consumidor contiene dentro de sí normas que por su íntima naturaleza pueden ser ubicadas en diferentes ramas o sectores jurídicos: civil, mercantil, penal, procesal, administrativo, etc., tomando de todas ellas técnicas, medios, materiales e instrumentos jurídicos diversos, formando un conjunto de normas jurídicas de naturaleza dispar, integrado en consecuencia tanto por normas públicas como por normas privadas. La propia Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, que constituye el desarrollo más importante en el Derecho español de la referencia constitucional a la protección de los

⁵⁸ Se muestra, sin embargo, escéptico con la posibilidad de construir un Derecho de Consumo, como derecho especial, debido a las grandes dificultades para disponer de una noción unitaria de la figura del consumidor, VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005, p. 52.

⁵⁹ Sobre la característica de la "interdisciplinariedad" del Derecho del Consumo se detiene con cierto detalle MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAS, C., en el "Prólogo" a la primera edición de la Legislación Básica de Consumo, Tecnos, Madrid, 1992, pág. 14. También se refiere a la misma RUIZ MUÑOZ, M.: *Introducción a la protección jurídica de los consumidores*, en la obra Curso sobre protección jurídica de los consumidores, Me Graw Hill, Madrid, 1999, p. 5.

consumidores y a la que más tarde dedicaremos parte de nuestra atención, no abarca todos los campos jurídicos que se ocupan de la protección de los consumidores y usuarios, pues en su contenido no se comprenden, por ejemplo, normas penales, procesales o de derecho de la competencia. Por ello, no es acertado situar el Derecho del Consumidor en el mismo plano que las disciplinas jurídicas aludidas más arriba, ni es susceptible el Derecho del Consumidor de ser reconducido únicamente a una de esas disciplinas jurídicas al uso, en concreto al Derecho Mercantil, pues el entramado interno que da unidad a ese sector jurídico citado del Derecho del Consumo no derivaría tanto de la *naturaleza* de sus normas cuanto de la *finalidad tuitiva del consumidor* que persiguen las reglas que lo integran. En consecuencia, es la perspectiva “funcional” de proporcionar a los consumidores y usuarios la protección que precisan, por ocupar la parte débil del “tráfico en masa”, la que actúa como nexo de unión de las diferentes y heterogéneas normas propias del Derecho del Consumidor.

En cualquier caso, apuntado lo anterior, es también justo reconocer que si hay un sector jurídico que se ha visto innovado por el peso y la importancia asumida en la actualidad por el “principio de protección de los consumidores”, ese es el del Derecho Mercantil, en el seno del cual una de las principales líneas de evolución (junto a otras como la siempre anhelada unificación del derecho de los contratos, o la dimensión internacional del Derecho Mercantil) ha sido precisamente la preocupación cada vez mayor por la defensa del consumidor y del usuario⁶⁰. No es extraña esa afirmación si pensamos que las relaciones de los consumidores y usuarios se establecen con los empresarios, o sea, con el sujeto titular de la “empresa”, concepto jurídico esencial en la concepción actual del Derecho Mercantil⁶¹.

⁶⁰ En tal sentido, SÁNCHEZ CALERO, F.: *“Instituciones de Derecho Mercantil”*, Mc Graw Hill, Madrid, 2004, p. 67, GONDRA ROMERO, J.M.: *“Derecho Mercantil I”. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 102 o BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *“Apuntes de Derecho Mercantil”*, Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 42, quienes, entre otros han apuntado que el movimiento de protección de los consumidores ha supuesto una de las principales líneas de evolución del Derecho Mercantil.

⁶¹ Al respecto puede consultarse SÁNCHEZ CALERO, F.: *“Instituciones de Derecho Mercantil”*, Mc Graw Hill, Madrid, 2004, pp. 17 y 18 y BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *Apuntes de Derecho Mercantil*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pp. 25 y ss. y 175 y ss. Es cierto, sin embargo, que no todo el Derecho de la empresa es Derecho Mercantil, pues, por ejemplo, las relaciones del empresario con los trabajadores son objeto de regulación por otro sector del Ordenamiento jurídico como es el Derecho del Trabajo y que normas administrativas y fiscales (Derecho público, por tanto) regulan situaciones y actos en los que intervienen empresas. Incluso puede decirse que las normas del Derecho Mercantil se aplican en ocasiones a supuestos en los que no interviene un empresario, por ejemplo, en la letra de cambio, manifestación ésta del fenómeno conocido como “generalización del Derecho Mercantil”.

Por lo tanto, la primera característica del Derecho del consumo español es la de su interdisciplinariedad o transversalidad, al contener dentro de sí normas que por su íntima esencia pueden ser reconducidas a diferentes sectores jurídicos, por lo que hay normas de consumo, mercantiles, penales, procesales, administrativas, etc. Ello trae consigo que el sector del Derecho del Consumo no pueda situarse en el mismo plano de comparación que las ramas jurídicas del Derecho Administrativo, Procesal, Penal, Mercantil, etc., y, además, que el Derecho del Consumo español se encuentre integrado, precisamente por lo anterior, tanto por normas de naturaleza tanto pública como privada.

2.2. Complejidad Normativa

El Derecho del Consumo español se encuentra integrado por un complicado conjunto de textos legales ciertamente abundantes de diferente procedencia, rango y naturaleza, por lo que es posible decir que una de las peculiaridades más acusadas del Derecho del Consumo español es su complejidad normativa⁶².

Efectivamente, y ya lo hemos expuesto al tratar del tema de su contenido interdisciplinar, en el Derecho del Consumo español concurren normas de diferentes disciplinas jurídicas, civiles, mercantiles, procesales, administrativas, etc., las cuales en ocasiones llegan a regular supuestos idénticos de distinto modo.

Pero también en el Derecho del Consumo concurren normas de procedencia diferente pues el Estado español es, por un lado, miembro de pleno derecho de la organización supranacional denominada Unión Europea, a la cual, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución de 1978, el Estado español ha atribuido el ejercicio de competencias inmediatamente derivadas de ese texto constitucional, entre las cuales se encuentra la "protección de los consumidores". Por otro lado, España, como establece el Título VIII de la ya citada Constitución de 1978, se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas dotadas, a diferencia de los Municipios y Provincias, de verdadera sustancia política. Todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias en materia de protección de los consumidores y usuarios.

Vemos, pues, como al lado de la normativa protectora de los consumidores de procedencia estatal (del Estado central), observamos

⁶² Ya apuntamos antes que la unidad a ese conjunto normativo tan heterogéneo se la da la "finalidad" de dotar de un adecuado y suficiente nivel de protección a los consumidores y usuarios.

la presencia de normativa comunitaria y de normativa autonómica. En principio, y teóricamente, no deberían existir problemas de convivencia entre estos tres ámbitos mencionados dado que el mecanismo organizador de la convivencia entre ellos se apoyaría en el criterio "competencial" y, sólo dentro de éste actuaría ya, como segundo criterio organizador, el "jerárquico". De este modo, y teniendo en cuenta el "principio de primacía" del ordenamiento jurídico comunitario sobre el nacional, la normativa procedente de la Unión Europea prevalece sobre la interna, también obviamente en la materia de consumo. Y, en segundo lugar, la coordinación del Estado con las Comunidades Autónomas se realizaría en virtud de lo dispuesto en la Constitución Española de 1978 (artículos 148 y 149) y en los respectivos Estatutos de Autonomía. Si esos Estatutos de Autonomía asumen, por la posibilidad que se les brinda constitucionalmente, competencia en materia de protección del consumidor, en principio (más tarde incidiremos en esta cuestión con mayor detalle) sus normas primarán sobre el Derecho estatal, que sería supletorio de aquéllas (artículo 149.3 de la Constitución Española de 1978).

Sin embargo, esta solución, teóricamente irreproachable, no ha evitado que en la práctica hayan surgido problemas, sobre todo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en relación a la pertenencia de tal o cual materia de consumo a una u otra instancia, producto de las dificultades interpretativas a que conduce la lectura de los artículos 148 y 149 de la Constitución Española de 1978, antes aludidos.

Por último, y en relación con lo apenas expuesto, en esos tres ámbitos competenciales mencionados conviven normas jurídicas de rangos diversos, sobre todo por lo que respecta al Estado y a las Comunidades Autónomas: leyes, decretos, órdenes ministeriales, circulares, resoluciones, etc. Teóricamente el criterio jerárquico debería resolver toda incoherencia, pero teniendo en cuenta lo amplia que es la materia relativa a la protección del consumidor, no dejan de presentarse problemas, como por ejemplo, sobre la eficacia de algunas de esas normas, la relación de unas con otras, etc.

En conclusión, del estado de la cuestión expuesto resultan en principio graves problemas de disfunciones, de solapamientos, de lagunas, de confusión, de coordinación con otras disciplinas jurídicas, etc., todo lo cual hace difícil la determinación de cuál es la normativa aplicable a un caso e, incluso, permite que muchos estudiosos de esta materia se cuestionen si realmente existe un auténtico Derecho del Consumo. Nosotros pensamos que sí que existe ese Derecho de Consumo, pero no

evidentemente como una disciplina jurídica al uso, estructurada en función de la *naturaleza* de las normas que la integran, sino por la *finalidad* tuitiva de dotar de un adecuado y suficiente nivel de protección a los consumidores y usuarios. Es ese objetivo el que dota de unidad a un complejo pluridisciplinar de textos legales muy numeroso, disperso y con una procedencia muy distinta, complejo normativo en el que la labor desempeñada por la doctrina científica española, siempre con las miras puestas en el carácter funcional del Derecho del Consumo, ha sido esencial, como veremos inmediatamente al abordar su siguiente característica.

2.3. Sistematización Interna

La tercera característica del Derecho del Consumo es la de su “sistematización”. Afirmamos que el Derecho del Consumo es un conjunto de normas dotado de “sistematización” interna no tanto porque dicha característica surja inmediatamente de los textos legales existentes en relación a tal materia, que no es el caso y resulta evidente de los dos características antes expuestas, como porque la labor de análisis e interpretación de esos textos legales que ya desde hace años ha venido realizando la doctrina científica española que se ha ocupado de estos temas de la protección del consumidor y del usuario ha permitido extraer de aquellas normas un conjunto de principios fundamentales en la materia, principios con los cuales se han podido integrar razonablemente las diferentes normas jurídicas existentes formando con ellas un todo en gran medida coherente y, también, orientar la elaboración futura de otras disposiciones jurídicas sobre la cuestión de la defensa del consumidor⁶³. Así pues, la “sistematización”, como particularidad del Derecho del Consumo español, no es fruto únicamente de la actividad legislativa (lo cual no resulta extraño dado que el legislador español precisamente no se ha distinguido hasta ahora por su actividad planificada, coherente y ordenada, sino más bien desordenada y fragmentaria⁶⁴), sino sobre todo consecuencia de una intensa labor doctrinal que ha dotado de sentido a las normas existentes en el campo

⁶³ Que la sistematización interna del Derecho del Consumo no deriva inmediatamente de los textos legales en la materia se observa, por ejemplo, en el desorden que en ocasiones se percibe en los resultados derivados de la implementación de Directivas Comunitarias al Derecho español. Este matiz es destacado por RUIZ MUÑOZ, M.: “Introducción a la protección jurídica de los consumidores”, en la obra Curso sobre protección jurídica de los consumidores, Mc Graw Hill, Madrid, 1999, p. 6.

⁶⁴ Es cierto, sin embargo, que por Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, se ha dado publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las directrices de técnica normativa (BOE nº 180, de 29 de julio).

de la protección al consumidor del que ahora tratamos y las ha integrado en un todo dotado de razonable coherencia interna⁶⁵.

Por tanto, es particularidad del Derecho del Consumo español su sistematización interna, surgida de la labor de interpretación que de los textos legales en la materia han realizado los comentaristas jurídicos con las miras puestas en la perspectiva "funcional" de proporcionar a los consumidores y usuarios la protección que precisan, por ocupar la parte débil del "tráfico en masa".

2.4. Imperatividad de sus Normas

La protección dispuesta por ese sector jurídico para los consumidores y usuarios se apoya en gran parte en el carácter fundamentalmente imperativo de la gran mayoría de las normas jurídicas que lo conforman, siendo, en consecuencia, normas no apartables por la voluntad de los particulares inmersos en la relación de consumo, que no podrían, por lo tanto, mediante el ejercicio del "principio de la autonomía privada", establecer una regulación para regir su relación diferente a la prevista en la norma, salvo, y esto es importante, para mejorar la posición de la parte débil que es consumidor o usuario (es lo conocido como "imperatividad de mínimos")⁶⁶. Ahora bien, afirmar que el Derecho del Consumo es básicamente imperativo, no debe conducirnos a la errónea idea de que la autonomía privada, verdadero principio general del Derecho al ser una idea esencial en toda la organización del Derecho privado español, carezca de virtualidad en el sector jurídico protector de los consumidores y usuarios, pues, como señala la doctrina científica, no respetar el contenido de lo pactado (artículo 1255 del Código Civil) podría suponer un atentado directo al "principio de la libertad de empresa" recogido en el artículo 38 de la Constitución Española⁶⁷. De ahí que la imperatividad propia del Derecho del Consumo se dirija más bien, y fundamentalmente, a mejorar, en pro de los intereses de los

⁶⁵ Sobre la cuestión de la "sistematización", pero referida al Derecho mercantil en su conjunto, puede consultarse BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *Apuntes de Derecho Mercantil*, Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 26.

⁶⁶ Sobre el significado de la autonomía privada puede consultarse DíEZ-PICAZO, L. Y GULLÓN BALLESTEROS, A.: *"Sistema de Derecho Civil"*, (I), Tecnos, Madrid, 1997, pp. 373 y ss. y sobre las relaciones de ese poder autorregulador con la división del Derecho objetivo en Derecho dispositivo, o facultativo, y Derecho imperativo o cogente, puede consultarse DíEZ-PICAZO, L. Y GULLÓN BALLESTEROS, A.: *"Sistema de Derecho Civil"*, (I), Tecnos, Madrid, 1975, pp. 38 y ss.

⁶⁷ Así, RUIZ MUÑOZ, M.: *"Introducción a la protección jurídica de los consumidores"*, en la obra Curso sobre protección jurídica de los consumidores, Mc Graw Hill, Madrid, 1999, p. 6.

consumidores y usuarios, la información y la transparencia del mercado (a través de normas que exijan que la contratación se lleve a cabo libremente, de normas que impongan el cumplimiento de lo pactado y de normas que impongan el respeto a la salud y a la seguridad de las personas físicas), y no tanto a impedir el juego del principio de la autonomía de la voluntad.

Luego, también el Derecho del Consumo español se distingue por ser fundamentalmente imperativo y, en consecuencia, no susceptible de ser apartado por el juego de la autonomía de la voluntad, salvo para ver mejorada la posición de los consumidores y usuarios, por lo que se trata de una "imperatividad de mínimos", característica ésta que muestra claramente su función protectora de los consumidores y usuarios como parte débil del "tráfico en masa".

3. Regulación constitucional de la materia protectora de los consumidores y usuarios: El artículo 51 de la Constitución Española de 1978

En relación al tema de las fuentes del Derecho Mercantil español se han producido en el último cuarto del pasado siglo XX dos acontecimientos que han afectado enormemente a la cuestión:

La adhesión de España a las Comunidades Europeas en 1986, lo que ha traído como efecto, como más adelante veremos con mayor detalle, que una parte ciertamente sustancial de las normas mercantiles vigentes en España esté constituida bien por normas comunitarias que rigen directamente en nuestro país, bien por disposiciones normativas adoptadas por los órganos competentes españoles que no han hecho sino incorporar al ordenamiento jurídico español las disposiciones comunitarias (nos referimos a los Reglamentos Comunitarios y a las Directivas Comunitarias, respectivamente).

Y la promulgación de la Constitución Española de 1978 y, en consecuencia, de los respectivos Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas. En la Constitución se han establecido una serie de principios que afectan a todo el Ordenamiento jurídico español, y algunos de ellos especialmente a la rama del Derecho Mercantil. En el otro aspecto, la distribución de competencias entre Estado Central y Comunidades Autónomas afecta de manera directa a las fuentes del Derecho Mercantil español porque en función de la materia de que se trate la potestad legislativa corresponderá bien al Estado Central, bien a las Comunidades Autónomas.

Centrémonos ahora en este segundo acontecimiento. La Constitución Española de 1978, fuente de las fuentes del ordenamiento jurídico español, contiene dentro de sí una parte fundamental que ha sido denominada por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1982 con la expresión "Constitución Económica". Esta parte no integraría un título, capítulo o sección concretos, sino que está conformada por un conjunto de principios dispersos por su articulado, principios a veces expresamente referidos, otras veces simplemente implícitos en el texto constitucional. Esa Constitución económica impone en España un régimen de economía social de mercado regido por el "principio de la libertad de empresa", reconocido en el artículo 38 de la Constitución Española de 1978, y configura un "mercado único" en todo el territorio nacional, mercado único que se basa en dos normas constitucionales que imponen, por una parte, la igualdad básica de todos los españoles (artículo 139.1 de la Constitución) y, por otra, la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español (artículo 139.2 de la Constitución). Esa libertad de empresa se reconoce, como no podía ser de otro modo, en el marco de un mercado regido por el "principio de libre competencia"⁶⁸.

Aunque los principios de libertad de empresa y de unidad de mercado son los esenciales, no pueden tampoco ignorarse otros tales como el derecho a la propiedad privada (artículo 33.1 de la Constitución), el derecho de asociación (artículo 22.1 de la Constitución), el derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión (artículo 20.1.d) de la Constitución) o el derecho a la creación artística, literaria, científica y técnica (artículo 20.1.b) de la Constitución). Y tampoco puede ser obviado que este sistema de economía social de mercado y libre empresa establecido en la Constitución de 1978 se completa con el principio de defensa de los consumidores y usuarios contenido en el artículo 51 de nuestra norma fundamental.

Ya señalamos que la primera norma jurídica que en nuestro país se ha ocupado directamente de proteger de un modo integral la posición de los consumidores y usuarios ha sido el artículo 51 de la Constitución

⁶⁸ Sobre los principios constitucionales relacionados con el Derecho mercantil pueden consultarse BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *"Apuntes de Derecho Mercantil"*, Aranzadi, Pamplona, 2002, pp. 98 y ss. y GUILLÉN CARAMÉS, J.: *El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid*, La Ley, Madrid, 2000, pp. 67 y ss.

de 1978, con lo que resulta evidente la preocupación del legislador constitucional y del pueblo español por la cuestión, pues de la no existencia previa a 1978 de un Derecho del Consumo completo y sistemático se pasó a integrar sus fundamentos más básicos en nuestra norma fundamental, es decir, en la primera fuente del ordenamiento jurídico español que es la Constitución, primacía constitucional que expresa sin duda el artículo 9.1 de la misma cuando dice que "*Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico*".

Es de interés destacar que a excepción de los textos constitucionales de España y Portugal (artículo 81-m de la Constitución Portuguesa de 1976), ninguno de los otros textos que integran el moderno constitucionalismo europeo occidental (Alemania, Italia) contiene un precepto o un conjunto de preceptos específicos dedicados a la protección del consumidor y usuario⁶⁹. La razón de esa inexistencia radica sencillamente en que el problema de la protección del consumidor sólo se ha manifestado de modo evidente en fechas relativamente recientes y aquellos textos constitucionales alemán e italiano en los que tanto España como Portugal se inspiraron para afrontar muchas de las cuestiones susceptibles de ser reguladas se promulgaron con anterioridad a la preocupación pública por la defensa del consumidor (años cuarenta, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial). Esto supone, entre otros aspectos, otra prueba más del marcado carácter progresista de nuestro texto constitucional en los aspectos sociales⁷⁰ y una manifestación concreta y específica tanto de la consideración de España como un Estado Social y Democrático de Derecho (artículo 1.1 de la Constitución) como de la importancia que para la Constitución tiene la dignidad de la persona (artículo 9.2 de la Constitución). La inclusión de un precepto como el 51 en la Constitución de 1978 constituye además el primer peldaño legitimador de la actuación de los Poderes Públicos españoles en esta materia. Por otro lado, la presencia de un artículo como el 51 en nuestra Constitución hace aún más coherente nuestro sistema con el que se establece en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea que, como veremos, reúne entre

⁶⁹ Así, QUINTELA GONÇALVES, M.T.: "*El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español*", en Estudios sobre Consumo, núm. 8, 1986, p. 13.

⁷⁰ Aunque hay que decir que no han faltado voces que se han pronunciado en contra de la inclusión en la Constitución Española de un precepto como el 51, defensor de los consumidores, considerándolo como un reflejo de la moda y preocupación del momento en el que se redacta la Constitución Española de 1978. Así, ALZAGA VILLAAMIL, O.: *La Constitución Española de 1978*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978, p. 341. El paso del tiempo, sin embargo, ha restado crédito a tales voces críticas.

las acciones necesarias para conseguir los objetivos que señala en su artículo 2 la política de protección de los consumidores (artículos 3 t y 153).

También resulta interesante comentar que el artículo 51 de la Constitución Española de 1978 recoge los principios consagrados en diversas declaraciones internacionales, aunque de manera especial han sido dos los textos que más lo han inspirado:

- La Resolución número 543, que aprueba la “Carta de protección de los consumidores” en la 25ª Sesión ordinaria de la Asamblea consultiva del Consejo de Europa de 17 de mayo de 1973
- La Resolución del Consejo de la CEE, de 14 de abril de 1975, que establece el “Programa Preliminar de la CEE para una política de protección e información a los consumidores y usuarios” (DOCE C 92, de 25 de abril de 1975), que tomó como base la actuación anterior del Consejo de Europa⁷¹.

En los números 1 y 2 del artículo 51 de la Constitución se dice lo siguiente⁷²:

- “1. *Los poderes públicos garantizarán la defensa de los consumidores y usuarios, protegiendo, mediante procedimientos eficaces, la seguridad, la salud y los legítimos intereses económicos de los mismos.*
2. *Los poderes públicos promoverán la información y la educación de los consumidores y usuarios, fomentarán sus organizaciones y oirán a éstas en las cuestiones que puedan afectar a aquéllos, en los términos que la ley establezca.*”

⁷¹ Aunque posterior a la promulgación de la Constitución de 1978, resultan también de gran interés las “Directrices para la protección del consumidor”, adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de abril de 1985 (Resolución A/RES/39/248, Doc. 85-11178, 1496 R).

⁷² No nos vamos a ocupar en estas páginas del párrafo tercero del artículo 51 de la Constitución Española de 1978, que dice, literalmente, que “(E n el marco de lo dispuesto por los apartados anteriores, la ley regulará el comercio interior y el régimen de autorización de los productos comerciales)”. Es cierto que aunque numerosos comentaristas jurídicos han destacado la falta de necesidad de un apartado como el reproducido, así como su inexactitud desde el punto de vista de su ubicación sistemática, existen interesantes vínculos entre el principio de defensa del consumidor y la materia del comercio interior, pero que, por obvias razones de delimitación estricta del tema, no podemos abordar en este momento. Al respecto pueden consultarse las interesantes palabras de QUINTELA GONÇALVES, M.T.: “El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español”, en Estudios sobre Consumo, núm. 8, 1986, p. 14.

Un artículo, el 51 aludido, que al estar integrado en el Capítulo III (*"De los Principios Rectores de la Política Social y Económica"*) del Título I (*"De los Derechos y Deberes Fundamentales"*) de la Constitución de 1978 contiene dentro de sí un principio, general pero íntimamente ligado al Derecho mercantil, que indudablemente tiene el carácter de "principio general informador del ordenamiento jurídico español", el principio *pro consumatore*, pues como dice literalmente el artículo 53.3 de la misma, el principio protector de los consumidores y usuarios informará "*la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos*". Que la tutela de los consumidores y usuarios reviste el carácter de principio general del Derecho español ha sido incluso reconocido expresamente por el artículo 1.1 de la principal ley que ha desarrollado ese precepto constitucional al que nos referimos: la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios.

En ese artículo 51 de la Constitución Española de 1978 se mencionan algunos de los derechos de carácter *sustancial* más importantes de los consumidores y usuarios, como son el derecho a la salud, a la seguridad y a los legítimos intereses económicos de los mismos, los cuales por mandato constitucional han de ser protegidos a través de métodos necesariamente eficaces, o sea, por medio de actuaciones que verdaderamente cumplan los objetivos para los que dichas actuaciones se han concebido. También otros derechos, *instrumentales* de los anteriores, han sido considerados por el precepto constitucional, tales como el derecho a la información de los consumidores, a la educación, el derecho al asociacionismo de consumo y el derecho de audiencia por parte de los Poderes Públicos de las asociaciones constituidas con la finalidad tuitiva de los consumidores y usuarios, Poderes Públicos que deberán oír a aquéllas asociaciones en las cuestiones que puedan afectarles. Según la Constitución Española de 1978, todos estos derechos instrumentales han de ser actuados, procurando su logro, por los Poderes Públicos, con la finalidad de garantizar el cumplimiento y el respeto de los derechos que antes hemos calificado de sustanciales⁷³. Sin embargo, esa distinción entre derechos de los consumidores carece en realidad de relevancia práctica, como lo revelan las disposiciones legislativas que han desarrollado dicho precepto número 51, pues los sitúan en un plano de igualdad. En tal sentido puede consultarse el artículo 2 de la

⁷³ La distinción derechos sustanciales/instrumentales se ha plasmado en las Exposiciones de Motivos de algunas de las Leyes autonómicas de protección de los consumidores y usuarios, como la de Galicia y la de Castilla-La Mancha.

Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, donde se enumeran los derechos “básicos” de los consumidores, así como los Estatutos de protección del consumidor promulgados por las distintas Comunidades Autónomas, que, al igual que hace la Ley 26/1984, de 19 de julio, enumeran los derechos de los consumidores sin distinguir entre las categorías de sustancial e instrumental del artículo 51 de la Constitución. Ello nos permite comentar que aunque el precepto citado vincula los “procedimientos eficaces” a los derechos sustanciales, lo cierto es que tales procedimientos eficaces han de ser utilizados para proteger a todos los derechos de los consumidores, sustanciales e instrumentales⁷⁴. Todo lo expuesto nos permite afirmar que el principio de protección de los consumidores y usuarios del artículo 51 de la Constitución Española de 1978 está integrado por un contenido complejo compuesto tanto por derechos diversos como por procedimientos eficaces para hacer cumplir aquéllos.

Este elenco, no cerrado, de derechos sustanciales e instrumentales de los consumidores y usuarios, así como los procedimientos eficaces para su defensa, promoción y fomento, han sido desarrollados por una extensísima normativa general y sectorial (gran parte de ella derivada directamente de la Unión Europea) en la que destaca con luz propia la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios. Esta Ley, que realmente es una ley “marco”, por su carácter generalista (que no universalista, dado el carácter pluridisciplinar de la materia de consumo), imperativo y su enorme desarrollo posterior, venía exigida por lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Constitución, que en su parte final establece para los “principios rectores de la política social y económica”, entre los que se encuentra el principio de protección de los consumidores y usuarios, que *“Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*. El artículo 51 de la Constitución Española no enuncia pues verdaderos derechos subjetivos de los consumidores y usuarios, sino que establece una serie de intereses dignos de protección, hacia los

⁷⁴ Puede parecer una tautología lo de que los “procedimientos” sean “eficaces”, pues es obvio que no se podría haber escrito en el precepto constitucional “procedimientos ineficaces”, al carecer esto de todo sentido. Sin embargo, la literalidad constitucional no carece de razón, pues cuando la misma habla de garantizar la posición de los consumidores y usuarios mediante “procedimientos eficaces” viene a significar que poco se puede defender la posición de los consumidores si junto al reconocimiento de los derechos de los mismos no se arbitran procedimientos sencillos, accesibles y eficaces que hagan que aquellos derechos sean realmente efectivos.

cuales deben dirigir su atención los Poderes Públicos, por lo que no adquirirán la condición de "derechos" hasta que no hayan sido desarrollados por la legislación pertinente. La libertad de elección económica en que se traduce el principio de protección de los consumidores y usuarios, a distinción de la libertad de empresa cristalizada en el artículo 38 de la Constitución, precisa en consecuencia de la intermediación del legislador. En cualquier caso, es preciso dejar muy claro que ese necesario desarrollo legislativo ha de ser absolutamente respetuoso con el contenido complejo del principio constitucional de defensa de los consumidores, pues lo dispuesto en el artículo 51 de la Constitución Española constituye en núcleo indisponible y esencial de dicho principio⁷⁵.

En todo caso, a esos intereses los hemos denominado, y lo seguiremos haciendo, "derechos de los consumidores", por ser ésta la terminología utilizada por el texto constitucional.

Sin embargo, hay también que tener en cuenta (y más tarde nos detendremos en ello con cierto detalle) que la falta de consideración expresa de la materia de "protección del consumidor" en los elencos competenciales de los artículos 148 (para las Comunidades Autónomas) y 149 (para el Estado) de la Constitución Española de 1978 ha motivado que, en actuación de lo dispuesto en el artículo 149.3 de la misma, que establece que las materias no atribuidas al Estado expresamente por la Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus respectivos estatutos de autonomía, prácticamente todas las Comunidades Autónomas hayan dictado sus propias leyes protectoras de los consumidores, las cuales, como ha ocurrido a nivel estatal, también han sido desarrolladas y completadas por otras normas jurídicas diversas de aplicación a la Comunidad Autónoma respectiva.

En otro orden de cosas, podemos comentar que el artículo 51 de la Constitución de 1978 no define qué debe entenderse por consumidor y usuario. Tal ausencia en dicho texto nos parece razonable, teniendo en cuenta la vocación de amplia dimensión temporal con que se proyectó la Constitución y, por otro lado, la rápida evolución social del Derecho. Así pues, habrá que atender a la concreción de ese concepto por parte de las normas que desarrollan el artículo 51 del que ahora nos ocupamos, cosa que haremos en posteriores líneas.

⁷⁵ Lo recuerda QUINTELA GONÇALVES, M.T.: *"El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español"*, en Estudios sobre Consumo, núm. 8, 1986, p. 14.

Observamos también que la protección y defensa de los consumidores y usuarios es atribuida por el artículo 51 de la Constitución de 1978 a los Poderes Públicos. Qué se entiende por Poderes Públicos ha sido también una cuestión discutida, pues se ha defendido por algunos una interpretación restrictiva de la expresión, identificándola con las Administraciones Públicas (estatal, autonómica y local). Consideramos, sin embargo, que una exégesis más amplia parece más acorde con el enfoque global del mandato constitucional del artículo 51 del que tratamos, que integraría, entre los Poderes Públicos, también al Poder Judicial y al Poder Legislativo. Así, respecto al Poder Judicial estimamos que no cabe plantear ninguna duda de que es destinatario del mandato constitucional del artículo 51, como resulta de la lectura del artículo 53.3 de la Constitución, antes reproducido⁷⁶. Y con respecto al Poder Legislativo, con independencia de ciertas dudas conceptuales lo cierto es que, tanto las Cortes Generales como las diferentes Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, han desarrollado una intensa actividad legislativa en materia de protección de los consumidores y usuarios.

Por otro lado, conviene destacar que la tarea de defensa de los consumidores no reside únicamente en los Poderes Públicos, sino que debe estar atribuida, igualmente, a organizaciones privadas como las asociaciones de consumidores, como se deduce de lo dicho en el artículo 51.2 de la Constitución de 1978, donde se plasma la idea de ayuda institucional a las organizaciones que realizan una labor de protección del interés de los consumidores. En todo caso, esta actividad privada deberá estar supervisada por las diversas Administraciones Públicas con competencia en la materia de protección del consumidor y usuario.

Por lo tanto, y para finalizar este importante epígrafe del presente trabajo, la inclusión en la Constitución de 1978 de un artículo como el 51 supuso un importantísimo salto cualitativo en la materia de protección del consumidor, pues de una defensa que hasta entonces era realizada de modo indirecto, en muchos casos a través de normativa muy general contenida en los Códigos, Civil y de Comercio, o sectorial mediante normas reguladoras del comercio interior, se situó la cuestión de la protección del consumidor en un plano de política activa y directa. Es cierto, no obstante, que su abstracta formulación plantea en principio problemas de aplicación directa,

⁷⁶ Recordemos que literalmente el artículo 53.3 de la Constitución dice que el principio protector de los consumidores y usuarios informará *"la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos"*.

por lo que la interposición del legislador aparece como un requisito esencial de la seguridad jurídica (recuérdese, a tales efectos, el antes reproducido artículo 53.3 de la Constitución de 1978, que establece que la alegación ante los Tribunales de Justicia del principio de defensa de los consumidores y usuarios se condiciona a su actuación por medio del legislador ordinario). En definitiva, y para concluir este epígrafe, el principio de protección de los consumidores y usuarios del artículo 51 de la Constitución de 1978 constituye tanto un mandato al legislador como un principio general informador del Ordenamiento jurídico español, y debe ser interpretado íntegramente en el marco del modelo económico social de mercado previsto por aquella norma fundamental, modelo del que también forma parte.

4. Distinta procedencia de las normas del Derecho del Consumo Español

En España existe en la actualidad un Derecho del Consumo *integrado* por normas procedentes de tres fuentes: normas de la Unión Europea, que al ser materializadas en base a Directivas están fundamentalmente implementadas en la normativa estatal, y normas de las Comunidades Autónomas.

4.1 La política de la Unión Europea en materia de protección de consumidores

El Derecho Mercantil se encuentra en una fase de transición hacia un "derecho del tráfico económico internacional", pues cada vez tienen mayor importancia los denominados mercados regionales, tales como Mercosur, el Pacto Andino, el Nafta, la Unión Europea, etc. Es lo que se ha llamado "primer nivel de integración", que una vez consolidado, al unificarse interiormente esos mercados aludidos, produce también una reducción de barreras entre ellos, avanzándose hacia un mercado más amplio, de alcance ya mundial, con ejemplos tales como el Convenio de Viena de las Naciones Unidas sobre la compraventa internacional de mercancías, el Acuerdo de la Organización Mundial del Comercio, firmado en Marrakesh o el Convenio de Roma sobre el derecho aplicable a las obligaciones contractuales. Este constituiría el "segundo nivel de integración".

España pertenece a la Unión Europea⁷⁷, y dado que tal organización supranacional, al objeto de lograr los objetivos referidos en el artículo 2

⁷⁷ Mediante Ley Orgánica núm. 10/1985, de 2 de agosto, en función de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Española de 1978, se autorizó la ratificación del Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 1 de enero de 1986. En virtud de lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Española de 1978, ese tratado, una vez publicado oficialmente en España, forma parte de su derecho interno.

del Tratado de la Comunidad Europea⁷⁸, establece como uno de sus instrumentos básicos para dicho logro la creación de un “mercado único” en el que estén integrados los territorios y los mercados de todos los Estados miembros (un mercado único que exige la existencia de instrumentos legales que doten de un régimen jurídico homogéneo a los operadores que actúan en el mismo), la Unión Europea ha producido y produce efectos de gran importancia en el ámbito del Derecho Mercantil.

Así pues, si cada vez tienen más relevancia en nuestro país las fuentes del derecho supranacionales e internacionales, dentro de ellas destacan los Reglamentos y Directivas emanados de los órganos de la Unión Europea. Junto a las Directivas en materia de sociedades mercantiles, bolsas de valores, seguros y entidades de crédito, junto a los Reglamentos en materia de libre competencia, marcas y derechos de autor, junto a la Directiva que pretende regular la distribución de productos en el mercado (contrato de agencia), es preciso tener también en cuenta las Directivas tendentes a aproximar⁷⁹ la regulación de los Estados miembros en orden a proteger a los consumidores en sectores diversos, las cuales también afectan al Derecho Mercantil.

Efectivamente, en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁸⁰, al establecer las acciones que debe realizar la Comunidad, se enuncian concretamente tres que inciden de pleno en la regulación de la materia mercantil:

⁷⁸ Objetivos tales como la solidaridad, el desarrollo económico y equilibrado, un crecimiento sostenible, un alto grado de convergencia económica, un alto nivel de empleo, la cohesión económica y social, la igualdad entre el hombre y la mujer, etc. Sobre la cuestión puede consultarse DÍEZ MORENO, F.: *Manual de Derecho de la Unión Europea*, adaptada y puesta al día hasta el Tratado de Niza por M. López-Monís, Civitas, Madrid, 2002, pp. 73 y ss.

⁷⁹ Mientras que los *Reglamentos* comunitarios son auténticas leyes comunitarias, que obligan directamente a todos los ciudadanos de todos los países miembros de la Unión Europea desde el momento de su entrada en vigor, lo que suele coincidir con el momento de su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), las *Directivas* constituyen un mecanismo normativo que funciona en dos etapas, pues dictada la Directiva en concreto se impone a los Estados miembros la obligación de incorporar a la legislación nacional los preceptos contenidos en ella. Se establece pues un plazo de incorporación que deberá respetarse, pues en caso contrario ese incumplimiento puede traer consigo el llamado “efecto directo” de la Directiva en cuestión. En definitiva, las Directivas obligan en cuanto a los fines lograr, dejando a los Estados miembros la elección de los medios que estimen más oportunos para la consecución de esos objetivos. La conclusión es que mediante los Reglamentos se produce una “unificación” de los ordenamientos jurídicos de los Estados integrados en la Unión Europea, mientras que con las Directivas se produce la “armonización” de esos ordenamientos, dando lugar a legislaciones nacionales, pero con contenidos sustancialmente idénticos.

⁸⁰ Denominación que corresponde al Tratado tras las modificaciones introducidas por el Tratado de la Unión Europea.

Un mercado interior caracterizado por la supresión, entre los Estados miembros, de los obstáculos a la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales [(artículo 3 c)].

En segundo término se dispone que la acción de la Comunidad irá dirigida a instaurar

Un régimen que garantice que la competencia no será falseada en el mercado interior [(artículo 3 g)].

Y, además, la acción de la Comunidad ha de constituir:

Una contribución al fortalecimiento de la protección de los consumidores [(artículo 3 t)].

En suma, el Estado Español es miembro de la Unión Europea, organización supranacional a la que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución de 1978, España ha atribuido competencias derivadas del texto constitucional, entre las cuales se encuentra la “protección de los consumidores”, ubicada como ya vimos en el artículo 51 de la Constitución⁸¹. Las normas de la Unión Europea pues son una parte fundamental del Derecho Mercantil vigente en España, por cuanto tratan de instaurar un mercado único regido por el principio de la libre competencia en el cual ha de protegerse especialmente a los consumidores⁸².

Es cierto que la expresa preocupación por parte de las Comunidades Europeas por la protección de consumidor no surgió contemporáneamente a la creación de aquéllas⁸³. Sin embargo, esa

⁸¹ Un artículo, el 51 de la Constitución de 1978, que, recordemos, fue claramente influenciado por la Resolución del Consejo de la CEE, de 14 de abril de 1975, que establece el Programa Preliminar de la CEE para una política de protección e información a los consumidores y usuarios. Dicho precepto constitucional ya dijimos que contiene expresamente el principio *pro consumatore*, verdadero principio general del Ordenamiento jurídico español.

⁸² Así lo afirma VICENT CHULIÀ, F.: “Introducción al Derecho Mercantil”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 52, quien recuerda que la protección del consumidor constituye un importante título competencial de la Unión Europea.

⁸³ Tras los inicios de la política de protección del consumidor en los Estados Unidos de América, esa sensibilidad llegó a Europa en los años setenta. Así, en el año 1973 el Consejo de Europa promulgó la Carta del consumidor y la entonces Comunidad Económica Europea, en ese mismo año, creó en su seno el denominado Comité Consultivo de los consumidores. Al respecto, brevemente, GONDRA ROMERO, J.M.: “Derecho Mercantil I”. Introducción, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 99 y con mayor proflijidad SACRISTÁN REPRESA, M.: “Protección de los consumidores”, en la obra Políticas Comunitarias. Bases jurídicas, Lex Nova, Valladolid, 2002, pp. 420 y ss.

protección fue introducida por la Comisión y tomada también en consideración en diversas sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, para más tarde dar lugar en su seno, entre otras nuevas políticas, a la “política de protección de los consumidores”, constituyendo tal materia en la actualidad, como hemos visto, uno de los aspectos fundamentales dentro del mercado único⁸⁴.

Efectivamente, el texto revisado del Tratado de la Comunidad Europea reconoce ya expresamente como uno de sus objetivos la protección de los consumidores en su artículo 3 t), como ya hemos adelantado, materia ésta a la que dedica el artículo 153 (antiguo artículo 129 A). Hay que destacar que según este precepto, en su apartado número 5, se dispone que las acciones que adopte la Comunidad para la protección de los consumidores “*no obstarán para que cada uno de los Estados miembros mantenga y adopte medidas de mayor protección*”. Este precepto es el que justifica que las Directivas de la Comunidad para la protección de los consumidores sean Directivas de “mínimos”, por lo que las normativas nacionales resultado de la implementación de las Directivas Comunitarias, normas nacionales que necesariamente habrán de respetar esos mínimos, siempre podrán, si lo estiman conveniente u oportuno, aumentar el nivel de protección previsto por la Unión Europea en sus Directivas.

En ejecución de esa política comunitaria se han dictado numerosas Directivas protectoras de la posición de los consumidores y usuarios en la Unión Europea (responsabilidad del fabricante por productos defectuosos, publicidad engañosa, crédito al consumo, contratos a distancia, contratos fuera del establecimiento mercantil, cláusulas abusivas, viajes combinados, etc.), las cuales, al haber sido incorporadas a la legislación española han dado lugar a una parte fundamental del Derecho español protector de los consumidores y usuarios⁸⁵.

⁸⁴ En Europa, y una breve mención a los distintos escándalos y crisis diversas basta para comprender los motivos (recordemos el caso Coca-cola, las dioxinas de los pollos, las vacas locas, la fiebre aftosa o la enorme preocupación que en la actualidad supone la gripe aviar), los temas relacionados con la salud y demás derechos de los consumidores son competencia de la XXIV Dirección General, que ha pasado a denominarse Dirección General de Política de los Consumidores y Protección de la Salud.

⁸⁵ Y según BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: “*Apuntes de Derecho Mercantil*”. Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 60, las Directivas hasta ahora promulgadas no son sino parte de un proceso que está en marcha, por lo que seguirán dictándose otras nuevas en este campo de la protección del consumidor y del usuario.

Ese Derecho Comunitario del Consumo, en virtud del “principio de primacía” del Ordenamiento jurídico comunitario sobre el nacional, prevalece sobre el Derecho del Consumidor de procedencia estatal⁸⁶.

4.2. Las competencias de las comunidades autónomas en la materia de protección del consumidor y usuario

La delimitación de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas ha planteado difíciles problemas, especialmente en campos como el de la protección de los consumidores y usuarios. En las siguientes líneas se trata de dar una solución a los mismos.

El Título VIII de la Constitución Española establece que España se organiza territorialmente en Comunidades Autónomas, Comunidades éstas dotadas, a diferencia de los Municipios y las Provincias, de verdadera sustancia política y no simplemente administrativa. La coordinación del Estado con las Comunidades Autónomas se realiza en virtud de lo dispuesto en los artículos 148 y 149 de nuestro texto constitucional, dando lugar a los respectivos estatutos de autonomía de cada una de las comunidades autónomas.

Pero, ni en la relación de competencias establecida en el artículo 148.1 de la Constitución española, relación correspondiente a las Comunidades Autónomas, ni en la establecida en el artículo 149.1, correspondiente al Estado, se dice nada respecto a la materia relativa a la “protección del consumidor”. La razón de esa falta de consideración expresa en ambos preceptos constitucionales de la materia citada se ha justificado precisamente en el carácter “multidisciplinar” de la normativa tuitiva de los consumidores⁸⁷, carácter ya antes señalado por nosotros, al tratar de las particularidades más relevantes del Derecho del Consumo español. Dicha ausencia de específica consideración de la materia relativa a la “protección del consumidor” en los elencos competenciales de los artículos 148 y 149 de la Constitución Española lleva a pensar

⁸⁶ Para mayores consideraciones sobre la política comunitaria sobre la defensa del consumidor pueden consultarse DÍEZ MORENO, F.: “*Manual de Derecho de la Unión Europea*”, adaptada y puesta al día hasta el Tratado de Niza por M. López-Monís, Civitas, Madrid, 2002, pp. 577 y ss., PALAO MORENO, G.: “*La protección de los consumidores en el ámbito comunitario europeo*”, en la obra *Derecho de Consumo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002, pp. 37 y ss. y SACRISTÁN REPRESA, M.: “*Protección de los consumidores*”, en la obra *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas*, Lex Nova, Valladolid, 2002, pp. 411 y ss.

⁸⁷ A tales efectos, véase REYES LÓPEZ, M.J.: “*Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios*”, en la obra *Derecho de Consumo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002, p. 55 y LASARTE ÁLVAREZ, C.: “*Manual sobre protección de consumidores y usuarios*”, Dykinson, Madrid, 2003, pág. 39.

que, en principio, resulte aplicable lo dispuesto en el párrafo 3º del artículo 149, primer inciso, de ese texto jurídico constitucional, que dice literalmente que *“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”*.

En un primer momento, empero, no todas las Comunidades Autónomas asumieron competencias legislativas en materia de defensa del consumidor, pues por parte del Tribunal Constitucional, en reiteradas sentencias emanadas del mismo, se estimó que el artículo 149.3 de la Constitución Española no constituía una norma de atribución de competencias, en virtud de la cual las materias a las que expresamente no se les hubiese adjudicado título competencial podrían ser asumidas por las diferentes Comunidades Autónomas si las hubieran incorporado a sus respectivos Estatutos de Autonomía. En concreto, se interpretó que sólo podían ejercer inmediatamente esa competencia de protección de los consumidores y usuarios, y consecuentemente dictar con rango de ley formal sus propios “estatutos autonómicos de protección de los consumidores y usuarios” dando así eficacia al mandato constitucional del artículo 51 de la Constitución Española, las Comunidades Autónomas que hubiesen obtenido la autonomía por la vía conocida como “vía rápida” o por procedimientos tales como los dispuestos en la Disposición Transitoria Segunda o en el artículo 151.1 de la Constitución Española de 1978⁸⁸.

Sin embargo, gracias la promulgación de la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la Constitución Española, ley orgánica dictada para elevar el techo competencial de las Comunidades con menores atribuciones⁸⁹, todas las Comunidades

⁸⁸ Sobre la cuestión puede consultarse REYES LÓPEZ, M.J.: *“Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios”*, en la obra *Derecho de Consumo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002, pp. 56 y 57, quien recuerda que la materia de protección del consumidor no fue asumida *ab initio* en igualdad de condiciones por las distintas Comunidades Autónomas. En principio únicamente Andalucía, Cataluña, País Vasco, Galicia, Navarra, Canarias y Comunidad autónoma Valenciana pudieron asumir competencia exclusiva en materia de “defensa del consumidor”, lo que trajo consigo que muy pronto muchas de ellas promulgasen leyes o estatutos de protección de los consumidores y usuarios. Las Comunidades Autónomas restantes (Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León), por el contrario, tuvieron inicialmente limitadas las competencias en materia de protección de los consumidores a la pura “función ejecutiva” de la legislación del Estado, y, consecuentemente vetada la posibilidad, a diferencia de las siete Comunidades restantes antes mencionadas, de aprobar leyes protectoras de los derechos de los consumidores y usuarios aplicables a sus respectivos ámbitos territoriales.

⁸⁹ Según recuerda MORENO-LUQUE CASARIEGO, C.: *“La protección legal del consumidor y usuario en España”*, en la obra *Derecho de Consumo*, Editorial Forum, Oviedo, 1995, p. 62.

Autónomas han asumido competencias de desarrollo “legislativo” relativas a la protección de los consumidores y usuarios. Efectivamente, en el artículo 3 de esa Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a Aragón, Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, Castilla-La Mancha, Extremadura, Islas Baleares, Madrid y Castilla y León, se establecía, entre otras cuestiones, la transferencia “*en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, del desarrollo legislativo y ejecución*” de la materia referida a la “Defensa del Consumidor y Usuario” (letra b)).

Ahora bien, dicho todo lo anterior, en este punto de las explicaciones hemos de realizar una puntualización que resulta de obligada mención para no caer en equívocos de importancia. Nos referimos al hecho, como ya señalamos, de que al tratarse la materia relativa a la protección del consumidor y del usuario de una materia “pluridisciplinar”, puede suceder que la genérica asunción autonómica de tal materia relativa a la protección del consumidor entre en colisión con otros títulos competenciales atribuidos constitucionalmente al Estado. ¿Qué decir de aquellas cuestiones relacionadas con las condiciones básicas de igualdad para el ejercicio de los derechos o, más en concreto, con el implícito principio constitucional de la “unidad de mercado”? ¿O de los aspectos penales o procesales en el tema de la protección jurídica de los consumidores? ¿O de aquellas cuestiones civiles y mercantiles que afectan a las bases de las obligaciones contractuales? ¿O que afectan a la responsabilidad contractual y extracontractual? Todas ellas son materias constitucionalmente atribuidas a la competencia exclusiva del Estado y que, sin embargo, potencialmente pueden integrar el contenido “pluridisciplinar” del Derecho del Consumo, sector jurídico éste, sin embargo, competencialmente asumido por las Comunidades Autónomas a través de sus respectivos Estatutos de Autonomía, como ya hemos referido más arriba.

La doctrina científica ha estimado que la solución a esta aparente contradicción puede lograrse, al menos teóricamente, si se acepta que “*la competencia autonómica sobre defensa de los consumidores y usuarios tiene carácter residual, al abarcar lo que no corresponda al Estado en virtud de otros títulos competenciales*”⁹⁰, razonamiento que nosotros compartimos

⁹⁰ Literalmente, REYES LÓPEZ, M.J.: “Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios”, en la obra *Derecho de Consumo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002, p. 58. En similares términos se manifiestan ACEDO PENCO, A.: *Nociones de Derecho de Consumo. Aproximación a la protección jurídica de los consumidores en Extremadura*, Servicio de Publicaciones. Universidad de Extremadura, Cáceres, 2003, pp. 44 y 45 y PEÑAS MOYANO, M.J.: “La defensa de los consumidores y usuarios en Castilla y León: la Ley 11/1998, de 5 de diciembre”, publicado en la página web redpyme.net, enero de 2005, autora esta última que señala esa particularidad al tratar del concreto caso de la Ley protectora de los consumidores y usuarios de Castilla y León.

plenamente. Así, todas las Comunidades Autónomas, por tanto, disponen en la actualidad de la competencia legislativa de desarrollo en esa materia de la defensa del consumidor y del usuario, además de la reglamentaria y ejecutiva, siendo sin embargo el Estado, dado el carácter “multidisciplinar” de la competencia relativa a la protección del consumidor, el que ha de dictar la legislación “básica” en la cuestión.

En tal sentido, la mayoría de las Comunidades Autónomas han ejercido sus competencias y se han dado disposiciones generales de protección de los consumidores y usuarios, dictadas con rango de ley en sentido formal⁹¹. Pero no ha dejado de recordarse, en tono crítico, que en esa actuación autonómica de legislación de la materia relativa a la protección de los consumidores y usuarios han aparecido supuestos regulados por las Comunidades Autónomas que, en principio, en virtud del reparto de competencias realizado por la Constitución de 1978, corresponderían al Estado central⁹².

5. La Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios

La Ley 26/1984 de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios es una norma jurídica que pretende abordar de manera global la protección de los consumidores y usuarios. Constituye, en consecuencia, el principal desarrollo normativo del principio de defensa de los consumidores y usuarios consagrado en el artículo 51 de la Constitución Española de 1978. No obstante, esa “globalidad” ha de entenderse siempre, como ya apuntamos, teniendo en cuenta la característica que nos dice que la materia de protección del consumidor reviste un carácter “pluridisciplinar”. Así, y efectivamente, podemos decir que la Ley 26/1984, de 19 de julio no abarca todos los campos jurídicos que se ocupan de la protección de los consumidores y usuarios, pues en su contenido no se comprenden, por

⁹¹ En la actualidad únicamente La Rioja y Navarra no han promulgado sus respectivas leyes autonómicas específicas de protección del consumidor y del usuario, aunque las mismas sí han aprobado disposiciones jurídicas específicas protectoras de los consumidores y usuarios en determinados campos. Canarias, que hasta hace poco tiempo tampoco disponía de una ley autonómica defensora de la posición de los consumidores, ha aprobado recientemente la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los Consumidores y Usuarios de la Comunidad Autónoma de Canarias (BOE del 6 de marzo). No tienen normativa propia en la materia de la cual tratamos las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

⁹² En tal sentido LASARTE ÁLVAREZ, C.: *Manual sobre protección de consumidores y usuarios*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 42 y GUILLÉN CARAMÉS, J.: *“El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid”*. La Ley, Madrid, 2000, p. 156.

ejemplo, normas penales, procesales o de derecho de la competencia, por lo que es una ley "generalista" (de ahí su denominación) y no tanto universalista. En cualquier caso, podemos pues decir que la Ley 26/1984, de 19 de julio, dado ese señalado aspecto "generalista", junto al marcado carácter imperativo de su contenido y por su enorme desarrollo normativo posterior, constituye realmente una ley "marco" de la materia de protección del consumidor y usuario. Precisamente por ello, de la ley citada se ha dicho que constituye el "vértice" sobre el que se asientan las demás normas que protegen al consumidor de una manera más específica y detallada, dado que fue la que inició en España el camino para la generación de toda una normativa específica sobre la cuestión de la defensa del consumidor⁹³. De todos modos, en estas páginas nos referiremos exclusivamente a la Ley 26/1984 citada, pues la enorme cantidad de normas dictadas con posterioridad a la misma en esta materia de defensa de los consumidores y usuarios, sobre todo a nivel estatal, pero también por las distintas Comunidades Autónomas, no nos permite, por obvias razones de extensión, detenernos en ella. Una ley, la 26/1984, por otro lado, que en el momento de su promulgación y en los tiempos inmediatamente posteriores, fue muy criticada por los comentaristas jurídicos especializados en el Derecho del Consumo, sobre todo por su técnica ciertamente insatisfactoria⁹⁴ y por las dificultades para una correcta integración sistemática de la misma con el resto del ordenamiento jurídico español⁹⁵. En todo caso, también se ha señalado que, a pesar de sus muchos defectos, con la Ley 26/1984 se mejoró notablemente la protección de los consumidores en España respecto de la normativa existente con anterioridad a dicha ley⁹⁶.

La Ley 26/1984 de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, como ya expusimos en anteriores párrafos, venía exigida por lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Constitución, que en su parte final establece para los "principios rectores de la política

⁹³ Así lo recuerda CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M.: "La protección de los consumidores", en la obra Derecho de Internet. Contratación electrónica y firma digital, Aranzadi, Pamplona, 2000, p. 125.

⁹⁴ Así, GONDRA ROMERO, J.M.: *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 101.

⁹⁵ En tal sentido, BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: "Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores y usuarios en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios", en Estudios sobre Consumo, núm. 3, 1984, p.12.

⁹⁶ Otra vez BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: "Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores y usuarios en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios", en Estudios sobre Consumo, núm. 3, 1984, p.12.

social y económica”, entre los que se encuentra el principio de protección de los consumidores y usuarios, que “*Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen*”. Luego, si como ya dijimos el artículo 51 de la Constitución Española no enunciaba verdaderos derechos subjetivos de los consumidores y usuarios, sino que se limitaba a establecer una serie de intereses dignos de protección hacia los cuales debían dirigir su atención los Poderes Públicos, tales intereses han adquirido la condición de “derechos” cuando han sido disciplinados por la Ley 26/1984, de 19 de julio y su muy amplia normativa de desarrollo. La propia Exposición de Motivos de la Ley 26/1984 establece, además de que con la misma se da cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 51 de la Constitución de 1978 y de que se hace teniendo en cuenta los principios y directrices vigentes en la Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea), que con dicha ley se “*aspira a dotar a los consumidores y usuarios de un instrumento legal de protección y defensa*”.

En cualquier caso, consideramos necesario realizar dos matices a lo previamente apuntado:

- El primero, que a pesar de lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Constitución de 1978 hay que señalar que de dicho tenor constitucional no se extrae el mandato de que necesariamente hubiese de dictarse una ley como la que finalmente se ha promulgado, o sea, una ley de carácter general, con la que se ha pretendido defender a los consumidores en casi todos los ámbitos en que su defensa parece necesaria. Otra posibilidad de actuación habría sido la de dictar, no una ley general, sino diferentes leyes específicas para los diversos campos en los que el consumidor debe ser protegido, posibilidad ésta que por cierto es la más habitualmente utilizada en el resto de países desarrollados⁹⁷. En España se optó, empero, por una “general” para la defensa de los consumidores y

⁹⁷ Así lo recuerda QUINTELA GONÇALVES, M.T.: “*El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español*”, en Estudios sobre Consumo, núm. 8, 1986, p. 14. Por su parte BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: “*Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores y usuarios en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios*”, en Estudios sobre Consumo, núm. 3, 1984, p.12, que criticó también el dictado de una ley general para la defensa de los consumidores y usuarios porque tal ley, a pesar de ser general, no incluye todas las normas protectoras de los consumidores que existen en el Derecho español ni excluye la necesidad de promulgar otras nuevas normas específicas destinadas a esta protección, se mostró como un arduo defensor de la otra postura señalada, la de dictar leyes específicas y reformar la normativa existente en orden a proteger al consumidor.

usuarios, una decisión que se fundamentó en gran parte en motivos de índole política, pues en aquellos tiempos de los primeros años ochenta del pasado siglo XX tuvo lugar un acontecimiento de salud pública de carácter enormemente traumático, conocido como el caso del “aceite de colza”

- El segundo, que no hay que pensar que con la Ley 26/1984 de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, se haya cumplido totalmente el mandato de la Constitución Española de 1978 por parte del legislador español, pues es evidente que dicha ley no ha agotado la normativa protectora de los consumidores. El paso del tiempo ha visto la promulgación de multitud de normas (con rango de ley e inferior) que han regulado aspectos fundamentales para la protección de los consumidores no contemplados o no suficientemente contemplados en la Ley 26/1984 de 19 de julio.

Desde un punto de vista formal, la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, es un texto de amplitud moderada que consta en la actualidad⁹⁸ de una sucinta Exposición de Motivos, diez capítulos integrados ahora por más de cuarenta y un artículos⁹⁹, tres disposiciones adicionales¹⁰⁰, cuatro finales y una derogatoria.

⁹⁸ Decimos en la actualidad porque el contenido de la Ley 26/1984 se ha visto alterado por varias reformas posteriores a su promulgación, como la Ley 22/1994, de 6 de julio, de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos (BOE del 7), la Ley 7/1998, de 13 de abril, sobre condiciones generales de la contratación (BOE del 14), la Ley 39/2002, de 28 de octubre, de transposición al ordenamiento jurídico español de diversas directivas comunitarias en materia de protección de los intereses de los consumidores y usuarios (BOE del 29), la Ley 23/2003, de 10 de julio, de garantías en la venta de bienes de consumo (BOE del 11) o la Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal (BOE del 10).

⁹⁹ Algunos de ellos, o partes de algunos de ellos, han sido declarados inconstitucionales, como ha ocurrido con el segundo inciso del artículo 8 o con el completo artículo 40, los cuales han sufrido esa consideración por la Sentencia del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero (suplemento del BOE, núm. 43, de 1989), al ser estimados parcialmente los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, y que tenían su común fundamento en los títulos competenciales de las Comunidades Autónomas.

¹⁰⁰ Algunas tan importantes como la Disposición adicional primera, donde se recoge un listado no cerrado de concretas cláusulas abusivas que completa la declaración general del artículo 10 bis de la ley, en el que se definen las cláusulas abusivas como “todas aquellas estipulaciones no negociadas individualmente que en contra de las exigencias de la buena fe causen, en perjuicio del consumidor, un desequilibrio importante de los derechos y obligaciones de las partes que se deriven del contrato”, y a las que dicho precepto 10 bis, en su apartado segundo, sanciona con la nulidad.

La Exposición de Motivos de la Ley 26/1984 no se olvida de concretar los objetivos que se pretenden con el dictado de la ley:

- Establecer procedimientos eficaces para la defensa de los consumidores y usuarios
- Conformar el marco legal adecuado para favorecer un desarrollo óptimo del movimiento asociativo consumerista¹⁰¹
- Declarar los principios, criterios y obligaciones y derechos que configuran la defensa de los consumidores y usuarios.

Lo anterior supone que el contenido de la Ley 26/1984 esté básicamente dedicado a la adopción de medidas concretas y efectivas de protección de los *derechos* de los consumidores y usuarios, procediéndose, en consecuencia, tanto a la delimitación de la *noción de consumidor* que servirá como pauta para determinar quienes son los sujetos a los que se extiende la protección legal diseñada, como a la definición del *papel que las diferentes Administraciones* implicadas en las tareas de protección de esos derechos han de desarrollar.

Más en concreto, la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios se estructura fundamentalmente en torno a tres cuestiones:

- 1) La definición de lo que debe entenderse por consumidor o usuario, lo que determinará el ámbito subjetivo al que se aplicará la ley
- 2) El reconocimiento de un conjunto de derechos de diversa índole a los consumidores y usuarios, aspecto al cual la Ley dedica el mayor número de preceptos y que constituye sin duda el cuerpo central de la misma
- 3) El establecimiento de una serie de medios y procedimientos que los Poderes Públicos han de poner en práctica para proteger eficazmente esos derechos.

¹⁰¹ Lo que en España es ciertamente importante, dada la escasa implantación consumerista de nuestro país, como reconoce QUINTELA GONÇALVES, M.T.: "*El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español*", en *Estudios sobre Consumo*, núm. 8, 1986, p. 17. En cualquier caso, esa finalidad no deja de ser un objetivo ciertamente difícil, porque, efectivamente, el asociacionismo de consumo cuenta con muchas más dificultades para consolidarse que, por ejemplo, el de los trabajadores, dado que el interés que mueve a los consumidores y usuarios a asociarse no es tan grande como el que mueve a aquellos, como señala, como su particular agudeza GONDRA ROMERO, J.M.: *Derecho Mercantil I. Introducción*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992, p. 98.

Hemos de apuntar también que el articulado de la Ley 26/1984 reviste un indudable carácter “imperativo”, el cual resulta perfectamente congruente con el objetivo perseguido de proteger las posiciones de los consumidores y usuarios, “parte débil” de la relación con empresarios y profesionales. Esa particularidad señalada¹⁰², que deja pues a la autonomía de la voluntad un espacio existente sólo si se pretende mejorar la situación de los consumidores y usuarios inmersos en la relación jurídica aludida, resulta expresamente de lo dispuesto en el artículo 2.3 de la ley, donde se dice que “*La renuncia previa de los derechos que esta Ley reconoce a los consumidores y usuarios en la adquisición y utilización de bienes es nula*”. Pero, y además, de la “imperatividad de mínimos” que preside la Ley 26/1984 es prueba irrefutable la utilización de un lenguaje por el legislador estatal que no deja lugar a dudas sobre el carácter cogente de la misma, pues prácticamente en todos sus preceptos referidos a los empresarios, Poderes Públicos y Administraciones Públicas implicados se utiliza el tiempo verbal del futuro de indicativo¹⁰³, y si se trata de los consumidores y usuarios la literalidad de la norma utiliza expresiones del tipo “no implicarán riesgos para su salud o seguridad”, “los riesgos deben ser puestos en conocimiento de los consumidores”, “los legítimos intereses económicos y sociales deberán ser respetados”, “en caso de duda sobre el sentido de una cláusula prevalecerá la interpretación más favorable al consumidor”, etc.

Finalmente, es preciso destacar que el artículo 1.1, párrafo segundo, de la Ley 26/1984, dice que “*En todo caso, la defensa de los consumidores y usuarios se hará en el marco del sistema económico diseñado en los artículos 38 y 138 de la Constitución y con sujeción a lo establecido en el artículo 139*”. Esta norma recuerda pues que la protección de los consumidores y usuarios no podrá llevarse a cabo por medios que contravengan los principios que caracterizan el modelo económico constitucional y resulta una manifestación ciertamente importante si se tiene en cuenta, como ya sabemos por explicaciones anteriores, que la totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido en sus respectivos estatutos de autonomía competencias legislativas en la materia de protección y defensa de los consumidores y usuarios, y que la mayoría de ellas han materializado esa competencia con el dictado de leyes autonómicas sobre

¹⁰² Al respecto puede consultarse SÁNCHEZ CALERO, F.: “*Instituciones de Derecho Mercantil*”, Mc Graw Hill, Madrid, 2004, pp. 69 y 70.

¹⁰³ Cuando la Ley 26/1984 se refiere a la actividad de las Administraciones Públicas utiliza las palabras “colaborarán”, “vigilarán”, “velarán”, “adoptarán medidas”, “organizarán”, etc., y cuando se refiere a los empresarios se vale de palabras tales como “garantizarán”, “facilitarán”, etc.

la cuestión. Luego, dado que la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios convive con otras tantas leyes autonómicas dedicadas a la misma finalidad resulta ciertamente razonable que aquella norma, en su mismo artículo 1 *"recuerde que la protección de los consumidores ha de hacerse de manera que se respete la unidad de mercado y la igualdad de los derechos de los españoles"*¹⁰⁴, cuestiones éstas a las que se refieren esos artículos constitucionales citados en el artículo 1 de la Ley 26/1984, de 19 de julio. Ciertamente, la unidad de mercado y, en consecuencia, la igualdad de los derechos de los españoles, no serían posibles si se reconociesen derechos sustancialmente distintos a los consumidores según la comunidad autónoma en la que se realizasen las operaciones de consumo, por lo que una manifestación del tipo de la reproducida más arriba, contenida en el artículo 1.1 de la Ley 26/1984, resulta muy acertada¹⁰⁵.

Un ejemplo de buena coordinación de la legislación autonómica en materia de protección del consumidor con la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios y, en consecuencia, de respeto de la distribución de competencias realizada en la Constitución Española de 1978, podemos observarlo en la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, publicada en el BOCyL núm. 236, de 10 de diciembre de 1998 (corrección de errores en el BOCyL de 16 de marzo de 1999) y en el BOE núm. 16, de 19 de enero de 1999. Plenamente consciente el legislador autonómico castellano-leonés de que la Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, ya cuenta con varios años de vigencia (más de trece en el momento de la promulgación de la ley autonómica a la que nos referimos ahora), la ley castellano-leonesa se fija el objetivo de ampliar, concretar y actualizar

¹⁰⁴ Literalmente BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *"Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores y usuarios en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios"*, en Estudios sobre Consumo, núm. 3, 1984, p.14.

¹⁰⁵ Lo lamentable, señala BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *"Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores y usuarios en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios"*, en Estudios sobre Consumo, núm. 3, 1984, p.15, es que ese acierto no haya presidido también la redacción del Capítulo X de la Ley 26/1984, referente a las competencias en materia de consumo de la Administración del Estado, de la de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, puesto que la lectura de ese Capítulo X no aclara en absoluto, por sí sola, la distribución de competencias que debe aplicarse en este ámbito. Hay que recurrir por ello a las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la cuestión, en las cuales, dice el comentarista citado, aparecen criterios más seguros y más claros para la distribución de competencias, para así interpretar de manera constitucionalmente correcta los no muy acertados preceptos de ese Capítulo X aludido.

aquellos aspectos de la protección del consumidor que están necesitados (a pesar de la existencia de esa ley estatal 26/1984 aludida) de regulación¹⁰⁶. Pero ello, señala la Exposición de Motivos de la Ley 11/1998 castellano-leonesa, siempre con pleno respeto tanto al modelo económico diseñado en la Constitución Española de 1978 como a las competencias que dicha Norma fundamental atribuye al Estado. Y también se confirma lo dicho cuando se apunta en esa Exposición de Motivos que, a pesar de la dilatada vigencia temporal de la Ley general para la defensa de los consumidores y usuarios de 1984 y de los deseos de la ley autonómica castellano-leonesa sobre protección de los consumidores y usuarios de mejorar la protección del consumidor ofrecida por aquélla, la Ley 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios seguirá siendo de aplicación en aquellas materias que sean competencia exclusiva del Estado o constituyan normativa básica.

Sin embargo, y ya lo señalamos anteriormente, si bien la mayoría de las comunidades autónomas han ejercido sus competencias y se han dado leyes de protección de los consumidores y usuarios para sus respectivos territorios, siendo por regla general respetuosas con la distribución de competencias realizada en la Constitución de 1978, también se ha señalado críticamente que en esa actuación autonómica de legislación de la materia relativa a la protección de los consumidores y usuarios han aparecido supuestos regulados por las Comunidades Autónomas que, en principio, en virtud del reparto de competencias realizado por la Constitución de 1978, corresponderían al Estado central¹⁰⁷.

5.1. Noción de Consumidor y Usuario

Por lo que atañe a la primera cuestión antes aludida, referida a la determinación del ámbito subjetivo al que ha de aplicarse la Ley 26/1984, en el artículo 1, apartados 2 y 3 de esa ley estatal se establece lo que, a los efectos de la misma, se entiende por consumidor o usuario:

“2. A los efectos de esta Ley son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan, como destinatarios

¹⁰⁶ Ese deseo de colmar las lagunas de la ley estatal protectora de los consumidores y usuarios es algo habitual en los propósitos de las leyes autonómicas dedicadas a tal materia. A tales efectos puede leerse, por ejemplo, la Exposición de Motivos de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, por la que se aprueba el Estatuto de los Consumidores de Extremadura.

¹⁰⁷ Así, LASARTE ÁLVAREZ, C.: “Manual sobre protección de consumidores y usuarios”, Dykinson, Madrid, 2003, p. 42 y GUILLÉN CARAMÉS, J.: “El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid”, La Ley, Madrid, 2000, p. 156.

finales, bienes muebles o inmuebles, productos, servicios, actividades o funciones, cualquiera que sea la naturaleza pública o privada, individual o colectiva, de quienes los producen, facilitan o expiden.

3. No tendrán la consideración de consumidores y usuarios quienes sin constituirse en destinatarios finales, adquieran, almacenen, utilicen o consuman bienes o servicios, con el fin de integrarlos en procesos de producción, transformación, comercialización o prestación a terceros"

Dejando ahora de lado muchas cuestiones que podrían ser comentadas en relación a la definición transcrita, interesa realizar con respecto a la misma solamente unas cuantas consideraciones:

- La primera, que como es fácil observar, y resulta universal al ocurrir igual también en todas las leyes autonómicas, la Ley 26/1984 ofrece una noción de consumidor y usuario casuística, en el sentido de que su concepto, y en consecuencia la determinación de quién es consumidor y usuario, resultará del hecho de que el sujeto en cuestión encuentre ubicación en alguna o algunas de las circunstancias referidas en el precepto antes reproducido.
- La segunda, que en la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, se ha acogido la dualidad, también existente en la mayoría de las leyes autonómicas en la materia, de consumidor/usuario: lo tradicional es hablar del consumidor como sujeto que consume productos, y del usuario como sujeto que utiliza servicios. En alguna Ley autonómica protectora de los derechos de los consumidores no se ha hecho esa distinción, habiéndose reducido la delimitación al término "consumidor"¹⁰⁸. En cualquier caso, aunque la Ley haya

¹⁰⁸ Es el caso de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid, cuyo artículo 2 utiliza únicamente la palabra "consumidor". En el Preámbulo de dicha Ley se justifica esa elección con las siguientes palabras: "nuestro ordenamiento jurídico, si bien se refiere a consumidores y usuarios, no define ambos conceptos ni les atribuye diferentes efectos jurídicos, razón por la cual se ha estimado innecesario mantener la dualidad". Esta decisión es considerada acertada por GUILLÉN CARAMÉS, J.: "El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid", La Ley, Madrid, 2000, p.155.

También se da esa manera de hacer en el artículo 2 de la Ley 6/2001, de 24 de mayo, por la que se aprueba el Estatuto de los consumidores de Extremadura, algo que se justifica, según ACEDO PENCO, A: "Nociones de Derecho de Consumo. Aproximación a la protección jurídica de los consumidores en Extremadura", Servicio de Publicaciones. Universidad de Extremadura, Cáceres, 2003, pp. 72 y 73, en que esta ley extremeña se ha inspirado en la correspondiente ley madrileña. Y hace lo mismo la Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del consumidor de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 2 es titulado precisamente "Concepto de "consumidor"; en su Exposición de Motivos se dice literalmente que "con la expresión "consumidor" o "consumidores" se hace referencia en todo el texto tanto a quienes consumen o usan productos como a quienes utilizan bienes y servicios, resultando equivalente a la de "consumidores y usuarios".

realizado inicialmente esa distinción, lo cierto es que ya en el articulado de la misma se observa como el legislador no ha utilizado técnicamente la misma, por lo que a los efectos de la Ley 26/1984, los términos de “consumidor” y “usuario” revisten idéntico significado.

- La tercera, que la noción de consumidor o usuario que se acoge en la Ley estatal 26/1984 es la de “destinatario final” de los bienes y servicios que adquiere, disfruta o utiliza, en su uso o consumo personal, familiar o colectivo, como por cierto hacen también todas las restantes leyes autonómicas dictadas en la materia. No se ha seguido, por tanto, la noción *abstracta* de consumidor que equipara ésta al ciudadano, donde el consumidor es un concepto difuso en el que se pueden identificar todos los grupos sociales¹⁰⁹. Tampoco se ha acogido la noción más *concreta* que identifica al consumidor con el “cliente”, y que supondría, en su caso, considerar aplicable la ley protectora a todos aquellos sujetos que contratan con un empresario para adquirir los bienes y servicios ofrecidos por él, tanto si la adquisición se realiza para atender a sus necesidades privadas, como si se hace dentro del marco de una actividad empresarial; de haberse adoptado esta postura por la Ley 26/1984 protectora de los consumidores y usuarios, también los empresarios que actúan en su condición de tales habrían resultado protegidos por la misma¹¹⁰. La noción de consumidor acogida por la Ley 26/1984 es, pues, la *concreta y restringida* noción de consumidor como “destinatario final” de bienes y servicios, por lo que será consumidor o usuario, a los efectos de la ley, la persona a la que adquiere, utiliza o disfruta de

¹⁰⁹ Ese concepto abstracto de consumidor fue recogido en la Resolución del Consejo de la CEE de 14 de abril de 1975, relativa a un Programa Preliminar de la Comunidad Económica Europea para una política de protección e información de los consumidores, y, por influencia de ese texto, también en el artículo 2 de la hoy ya derogada Ley 10/1981, de 18 de noviembre, del Estatuto del consumidor del País Vasco, que decía: “A estos efectos se entiende por consumidor y usuario a toda persona física o jurídica que adquiera, utilice o disfrute de bienes, medios o servicios, para uso personal, familiar o colectivo y a la que conciernen los diferentes aspectos de la vida social que puedan afectarle directa o indirectamente como tal consumidor”. En la actualidad, sin embargo, la nueva Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias del País Vasco, sin ninguna consideración expresa en su Exposición de Motivos que nos oriente acerca del porqué del cambio realizado, en su artículo 3 define a la persona consumidora y usuaria, de acuerdo con el criterio estricto del “destinatario final”.

¹¹⁰ Sobre la cuestión puede consultarse MORENO-LUQUE CASARIEGO, C.: “La protección legal del consumidor y usuario en España”, en la obra Derecho de Consumo, Editorial Forum, Oviedo, 1995, pp. 74 y 75 y GUILLÉN CARAMÉS, J.: *El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid*, La Ley, Madrid, 2000, pp. 153 y 154.

bienes y servicios para su uso o consumo personal, familiar o colectivo, bienes y servicios que, en consecuencia, no vuelven a entrar en el mercado, porque se destinan a “fines privados”¹¹¹. Con arreglo a tal decisión, en consecuencia, tampoco la Ley 26/1984 protegería al pequeño empresario que, en el ejercicio de su actividad, se relaciona jurídicamente con grandes empresarios con los que mantiene una posición de “debilidad” prácticamente idéntica a la del estricto consumidor o usuario¹¹². Y de que esto es así, porque la Ley 26/1984 ciertamente no deja ninguna duda abierta al respecto, es clara prueba el modo en el que esta norma define lo que se entiende por consumidor o usuario: mediante una inicial *proposición positiva* en la cual se dice quien es consumidor o usuario, por ser destinatario final de los bienes y servicios, y, posteriormente, mediante una *proposición negativa* en la que se dice quienes no son consumidores o usuarios, por no constituirse en destinatarios finales. Desde un punto de vista de estricta técnica jurídica, con cualquiera de las dos proposiciones habría bastado para conceptuar legalmente al consumidor o usuario en el sentido deseado de destinatario final, pero el legislador, preocupado por dejar absolutamente claro el sentido de su idea de consumidor o usuario, utilizó ambas proposiciones conjuntamente, la positiva y la negativa, mediante el juego de la “oposición de contrarios”.

¹¹¹ Resulta curiosa la definición de “destinatario final” que ha sido acogida por la legislación autonómica andaluza de protección de los consumidores, tanto en la anterior Ley 5/1985, de 8 de julio, artículo 3, como en la nueva Ley 13/2003, de 17 de diciembre, en cuyo artículo 3 se reproduce la anterior definición de destinatario final de la derogada ley. En ese precepto, tras decir que son destinatarios finales “*Las personas físicas que adquieran, utilicen o disfruten bienes o servicios cuya exclusiva finalidad sea el uso o disfrute personal, familiar o doméstico*”, se añade que también lo son “*Las personas jurídicas que adquieran, utilicen o disfruten bienes o servicios destinados de forma desinteresada, gratuita o sin ánimo de lucro a sus trabajadores, socios o miembros o para ellas mismas*”, lo cual no ha dejado de ser criticado por significar una concepción desigual del concepto de consumidor que puede llegar a atentar contra el principio constitucional de “unidad de mercado”; en tal sentido puede consultarse GUILLÉN CARAMÉS, J.: *El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid*, La Ley, Madrid, 2000, p. 156.

¹¹² Al respecto, y por ejemplo, puede consultarse la Sentencia de la Sección 6ª de la Audiencia Provincial de Valencia, con fecha de 10 de noviembre de 1997, recurrida ante el Tribunal Supremo por medio del recurso número 134/1998, el cual dictó a su vez Sentencia número 1113/2003, de 26 de noviembre de 2003, recogida en el Repertorio Aranzadi con el número 2003/8354. La Audiencia negó la aplicación de la Ley 26/1984 porque el actor, pequeño empresario, había comprado su vehículo (que había motivado las actuaciones al incendiarse en plena calle sin motivo aparente) para su negocio, por lo que no era un usuario protegido por la ley citada.

Tres matices finales:

- Que es perfectamente posible que el consumidor o usuario adquiera bienes o servicios y se desprenda después de ellos, como sucede con los regalos que se realizan a personas ajenas al círculo familiar; en estos casos, en los que el adquirente es persona diferente a la que finalmente consume o disfruta, ambos sujetos podrán ser considerados consumidores o usuarios. Efectivamente, el artículo 1.2 de la Ley 26/1984 dice, textualmente "*son consumidores o usuarios las personas físicas o jurídicas que adquieren, utilizan o disfrutan, como destinatarios finales (...)*" (la negrita es nuestra)
- Que sabemos que la Ley 26/1984 excluye de la consideración de consumidores y usuarios a las personas que adquieren dentro del ámbito empresarial o profesional, aunque evidentemente sí que serán considerados consumidores o usuarios los empresarios y profesionales cuando la adquisición del bien o servicio de que se trate no se relacione con el tráfico habitual de su actividad empresarial o profesión;
- Y, finalmente, que en los casos de adquisiciones con finalidad mixta, particular y empresarial o profesional, de los que ejemplos claros son objetos tales como automóviles, ordenadores personales, teléfonos, etc., será necesario analizar el supuesto concreto para así determinar cuál es el uso principal del objeto en cuestión, aunque no ha dejado de ser indicado, con buen criterio a nuestro entender, que la seguridad jurídica probablemente exigiría que sólo en los casos de adquisiciones para usos personales, familiares o domésticos se considerase a los sujetos adquirentes como auténticos consumidores, receptores por tanto de las normas jurídicas protectoras de los mismos¹¹³;
- La cuarta consideración, que el artículo 1.2 de la Ley 26/1984 no se preocupa expresamente, a diferencia de muchas de las leyes autonómicas protectoras de los consumidores, de establecer como elemento fundamental del concepto de consumidor que la

¹¹³ En tal sentido se ha manifestado SÁNCHEZ PACHÓN, L.A.: "La noción de consumidor y sus derechos básicos en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios", publicado en la página web redpyme.net, julio de 2005.

adquisición de bienes y servicios para su uso o consumo privado se realice en relación con un empresario o con un profesional¹¹⁴. Aunque es obvio que, aun sin utilizar menciones expresas relativas a los “empresarios y profesionales”, la Ley 26/1984 relaciona también a los consumidores y usuarios con los empresarios y profesionales, y el artículo 1.3 de la misma es prueba clara de ello.

Un empresario o profesional que, esto sí lo dice expresamente el artículo 1.2 de la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, puede tener naturaleza pública o privada. Usualmente, y más en la actualidad dada la ya intensa privatización de muchas empresas públicas que se ha realizado en la Europa de la Unión Europea, y consecuentemente también en España, en los últimos años, esa figura subjetiva del empresario será de naturaleza privada, pero la Ley 26/1984 no deja de prever en su articulado disposiciones para el caso de que su naturaleza sea pública.¹¹⁵

- La quinta, que a diferencia de muchas leyes autonómicas y al igual que hace la Ley autonómica castellano-leonesa 11/1998 protectora de los consumidores y usuarios, son consumidores y usuarios para la Ley 26/1984, tanto las personas físicas (seres humanos) como las jurídicas¹¹⁶,

¹¹⁴ A tal respecto puede consultarse LASARTE ÁLVAREZ, C.: “Manual sobre protección de consumidores y usuarios”, Dykinson, Madrid, 2003, p. 67.

Así, la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, en cuyo artículo 2, en el que se define al consumidor o usuario, se dice lo siguiente: “A los efectos de esta Ley, se entienden por consumidor o usuario toda persona física o jurídica a la que se ofertan bienes y servicios, o los adquiere, utiliza o disfruta, como destinatario final, para uso o consumo personal, familiar o colectivo, siempre que quien los ofrezca o ponga a su disposición ostente la condición de empresario o profesional, con independencia de su naturaleza pública o privada.

No tendrán la consideración de consumidores y usuarios quienes adquieran, utilicen o disfruten bienes o servicios dentro del ámbito de una actividad empresarial o profesional”. Otras leyes autonómicas que enfatizan tal cuestión en la definición legal de consumidor son, por ejemplo, el artículo 2 de la Ley 6/2003, de 22 de diciembre, del Estatuto de las personas consumidoras y usuarias del País Vasco, la Ley 3/1993, de 5 de marzo, del Estatuto del consumidor catalán, la Ley 6/1998, de 15 de mayo, del Estatuto del consumidor y usuario de Cantabria, la Ley 4/1996, de 14 de junio, del Estatuto de los consumidores y usuarios de la Región de Murcia, la Ley 3/1995, de 9 de marzo, del Estatuto del consumidor de Castilla-La Mancha o la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los consumidores y usuarios de Canarias, por citar sólo algunas.

¹¹⁵ Por ejemplo, en el artículo 10.1 de la Ley 26/1984 se dice: “Las cláusulas, condiciones o estipulaciones que se apliquen a la oferta o promoción de productos o servicios, y las cláusulas no negociadas individualmente relativas a tales productos o servicios, incluidos los que faciliten las Administraciones Públicas y las entidades y empresas de ellas dependientes, deberán cumplir los siguientes requisitos: (...)”.

¹¹⁶ Es decir, entendidas las personas jurídicas como aquellas “realidades sociales a las que el Estado reconoce o atribuye individualidad propia, distinta de sus elementos componentes, sujetos de derechos y deberes y con una capacidad de obrar en el tráfico por medio de sus órganos o representantes”, según refieren DÍEZ-PICAZO, L. Y GULLÓN BALLESTEROS, A.: Sistema de Derecho Civil, (I), Tecnos, Madrid, 1997, p. 600, y de las que son ejemplos las asociaciones, las fundaciones, las sociedades civiles y mercantiles, etc.

no mencionándose expresamente como detentadores de esa cualidad a las entidades asociativas sin personalidad jurídica¹¹⁷. La Ley 26/1984, por lo tanto, también considera susceptibles de ser consumidores y usuarios a las personas jurídicas, lo que no ha dejado de ser duramente criticado¹¹⁸;

- Por último, resulta interesante mencionar que la noción legal de consumidor y usuario que establece la Ley 26/1984 incluye en su literalidad sólo la referencia de que son consumidores las personas que *adquieren, utilizan o disfrutan* bienes y servicios como destinatarios finales, sin mencionar en ese artículo 1 también a las personas a las que se *ofertan* bienes y servicios. Resulta interesante comentar que la noción legal de consumidor y usuario que establece la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, incluye en cambio en su literalidad no sólo la referencia de que son consumidores las personas que *adquieren, utilizan o disfrutan* bienes y servicios como destinatarios finales, sino también las personas a la que se *ofertan* bienes y servicios. Luego, ni la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, ni la práctica totalidad de las leyes autonómicas en la materia, han hecho constar expresamente esa consideración en la definición del consumidor y usuario que contienen, constituyendo por tanto un elemento original y casi exclusivo de la ley castellano-leonesa¹¹⁹. En cualquier caso, aunque ese artículo 1 de la Ley 26/1984 nada diga sobre la cuestión, el artículo 8 de ese texto legal se refiere a la *oferta, promoción y publicidad de los productos, actividades o servicios*, estableciendo en el mismo medidas de defensa de los consumidores

¹¹⁷ Lo que sin embargo sí hacen, por ejemplo, la Ley 8/1997, de 30 de octubre, del Estatuto del consumidor y usuario de Aragón y la Ley 13/2003, de 17 de diciembre, de defensa y protección de los consumidores y usuarios de Andalucía.

¹¹⁸ Así, VICENT CHULIÀ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, p. 52, para quien de ese modo podrá darse el caso, por ejemplo, de que los contratos de gestión de carteras celebrados por personas jurídicas al margen de su tráfico empresarial sean considerados contratos de consumo. En su opinión, consumidor o usuario solamente debería ser considerada la persona física destinataria de bienes y servicios de consumo, lo que resultaría avalado, además, por la circunstancia de que las Directivas comunitarias protectoras de los consumidores y usuarios excluyen de tal consideración a las personas jurídicas. Más matizadamente se manifiesta BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *Apuntes de Derecho Mercantil*, Aranzadi, Pamplona, 2002, p. 134, para quien el hecho de que una persona jurídica debeasempre considerarse como "operador económico" en el mercado no es contradictorio con su posible calificación como consumidor o usuario en una operación determinada, pues es algo no reñido con la imposición a la persona jurídica en cuestión de obligaciones legales determinadas.

¹¹⁹ Efectivamente, la única regulación que lo contiene es la Ley 3/2003, de 12 de febrero, del Estatuto de los consumidores y usuarios de Canarias, en su artículo 2, de clara inspiración castellano-leonesa.

y usuarios tales como la conocida “integración publicitaria del contrato”, por lo que ese concepto legal de consumidor del artículo 1 de la Ley 26/1984 ha de ser integrado con lo dispuesto en ese artículo 8, y, en consecuencia, hay que concluir que también son consumidores las personas a las que se *ofertan* bienes y servicios.

Tras todo lo expuesto, podemos concluir con la afirmación de que el artículo 1 de la Ley 26/1984, al definir al consumidor o usuario, parece representarse la figura de un “destinatario final de tipo medio”, normalmente informado y razonablemente atento y sagaz, el cual habría de servir como canon o modelo de quienes demandan cualquier clase de bienes y servicios¹²⁰. Aunque hay también que decir que la misma, en su precepto 2.2 ha considerado expresamente la situación de los conocidos como “consumidores modestos”, al decir en ese artículo que *“Los derechos de los consumidores y usuarios serán protegidos prioritariamente cuando guarden relación directa con productos o servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado”*¹²¹.

5.2. Los derechos de los consumidores y usuarios: enumeración y sucinta consideración

Ya vimos que la Exposición de Motivos de la Ley 26/1984 establece que entre los objetivos fundamentales de dicha norma jurídica está la declaración de los principios, criterios, obligaciones y derechos que configuran la defensa de los consumidores y usuarios. Efectivamente, en el artículo 2 de su contenido normativo dispone el elenco, después desarrollado con prolijidad en los preceptos de número 3 y siguientes, de los derechos de los consumidores y usuarios en España.

¹²⁰ Sobre la noción de consumidor medio, si bien en el ámbito de la Unión Europea, puede consultarse GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: “La noción de consumidor medio según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 17, 2004, pp. 47 y ss. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, entre el consumidor poco consciente o ingenuo y el normalmente informado y razonablemente atento y sagaz, ha tomado como modelo (consumidor medio) la segunda de las figuras mencionadas, como muestran muchas de las sentencias que el tribunal aludido ha emitido.

¹²¹ A los *sottoconsumatori* considerados en el artículo 2.2 de la Ley estatal 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios se refiere VICENT CHULIÁ, F.: *Introducción al Derecho Mercantil*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005, p. 53, un precepto el citado que ha sido desarrollado por el Real Decreto 1507/2000, de 1 de septiembre (BOE del 12), por el que se actualizan los catálogos de productos y servicios de uso o consumo común, ordinario y generalizado y de bienes de naturaleza duradera a efectos de lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 2.2 y 11.2 y 5 de la Ley 26/1984, de 19 de julio.

Los derechos de los consumidores y usuarios fijados por la Ley 26/1984 son los siguientes:

- El derecho a la protección de la salud y a la seguridad, de modo que los productos y servicios que se ofrecen no impliquen riesgos para los consumidores y usuarios, derecho desarrollado en los artículos 3 a 6.
- El derecho a la protección de sus legítimos intereses económicos y sociales, en particular frente a la inclusión de cláusulas abusivas, y a la calidad de los bienes y servicios, derecho desarrollado en los artículos 7 a 12.
- El derecho a la información y a la educación y formación en materia de consumo, para facilitar el conocimiento sobre los diferentes productos y servicios y su adecuado uso, consumo o disfrute, derechos desarrollados en los artículos 10 a 19.
- El derecho a la representación, consulta y participación en los asuntos que les afecten y en la elaboración de las disposiciones generales, derecho desarrollado en los artículos 20 a 22.
- El derecho a la protección jurídica, administrativa y técnica en las situaciones de inferioridad, subordinación o indefensión, así como a la reparación o indemnización de daños y perjuicios, cuestión desarrollada en los artículos 23 y siguientes.

Como es fácil observar, esos derechos reconocidos en el artículo 2 de la Ley núm. 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y, dada la gran influencia de esta ley estatal en el conjunto de la legislación autonómica, también coincidentes casi al completo con los distintos derechos reconocidos a los consumidores y usuarios en las existentes leyes tuitivas de tales sujetos de las diferentes comunidades autónomas¹²², tienen su fundamento en el artículo 51 de

¹²² Es cierto, sin embargo, que gran número de las leyes autonómicas referidas a la defensa de los consumidores y usuarios engloban entre los derechos de éstos, a diferencia de la Ley estatal y de la ley castellano-leonesa, el "derecho a la defensa del medio ambiente". Es el caso de las leyes autonómicas sobre consumidores y usuarios de Cataluña, Galicia, Murcia, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura o Madrid.

Hay que tener en cuenta, además, que en el artículo 153.1 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, redactado por el artículo 2.27 del Tratado de Ámsterdam, se establece que "*Para promover los intereses de los consumidores y garantizarles un alto nivel de protección, la Comunidad contribuirá a proteger la salud, la seguridad y los intereses económicos de los consumidores, así como a promover su derecho a la información, a la educación y a organizarse para salvaguardar sus intereses*".

Observamos, pues, como el elenco derechos fundamentales de los consumidores y usuarios es prácticamente el mismo en las tres dimensiones de la normativa protectora de esos sujetos: Unión Europea, Estado central y Comunidades Autónomas.

la Constitución española, le que confiere a los mismos especial relevancia.¹²³

Pero es preciso tener en cuenta, como ya apuntamos, que los poderes contenidos en el artículo 51 de nuestro texto constitucional no constituyen verdaderos derechos subjetivos individuales¹²⁴, sino que, como dice el artículo 53.3 de la Constitución, son principios que han de informar la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, pudiendo ser alegados ante la jurisdicción ordinaria sólo de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Luego, el artículo 51 de la Constitución Española no enuncia verdaderos derechos subjetivos de los consumidores y usuarios, sino que se limita a establecer una serie de intereses dignos de protección hacia los cuales debían dirigir su atención los Poderes Públicos. Esos intereses han adquirido pues la auténtica condición de "derechos" cuando han sido disciplinados por la Ley 26/1984, de 19 de julio y su muy amplia normativa de desarrollo. Lógicamente, como ya señalamos, la necesaria intermediación del legislador no debe hacer olvidar que el mismo ha de respetar el "contenido complejo" del principio constitucional recogido en el artículo 51 de la Constitución de 1978, contenido del que forma parte esencial el elenco de derechos de los consumidores antes referidos¹²⁵.

Un aspecto que merece la pena destacar, respecto al tratamiento jurídico que la Ley 26/1984 hace de los derechos de los consumidores y usuarios en ella recogidos, es el relativo a la existencia de una calificación legal para referirse a tales derechos, pues en su artículo 2 se refiere a ellos calificándolos de "básicos", al igual que hace la mayoría de la legislación

¹²³ En tal sentido GUILLÉN CARAMÉS, J.: *"El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid"*, La Ley, Madrid, 2000, p. 158.

¹²⁴ Entendidos los derechos subjetivos como los poderes jurídicos que se atribuyen a la persona para que esta realice mediante ellos sus propios intereses, de suerte que su ejercicio y defensa son libres y arbitrarios. Sobre la institución del "derecho subjetivo" puede consultarse DíEZ-PICAZO, L. Y GULLÓN BALLESTEROS, A.: *Sistema de Derecho Civil*, (I), Tecnos, Madrid, 1997, pp. 414 y ss.

¹²⁵ Así lo recuerda QUINTELA GONÇALVES, M.T.: *"El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español"*, en Estudios sobre Consumo, núm. 8, 1986, p. 14.

autonómica en la materia¹²⁶, que utiliza mayoritariamente ese mismo adjetivo de “básicos” para referirse a los derechos de los consumidores y usuarios¹²⁷, y de otras leyes autonómicas, es verdad que las menos, que utilizan la palabra “esenciales”¹²⁸.

En cualquier caso, incluso sin haber usado tales adjetivos expresos para referirse a los derechos de los consumidores y usuarios, la medida de la importancia que los mismos tienen desde la óptica de la intervención de los Poderes Públicos en la protección de los consumidores queda patente si tenemos en cuenta la concreta, y muy extensa, regulación que la Ley 26/1984 dedica a los mismos, así como lo dispuesto en el número 3 de su artículo 2 al que nos venimos refiriendo, en donde textualmente se dice que *“La renuncia previa de los derechos que esta Ley reconoce a los consumidores y usuarios en la adquisición y utilización de bienes o servicios es nula”*. Se trata de una previsión específica de lo dispuesto con carácter general en el artículo 6.2 del Código Civil (norma en la cual se establece que la renuncia de derechos sólo será válida cuando no contrarie el interés o el orden público ni perjudique a terceros), pero que va más allá de ésta, en razón de los importantes intereses considerados por la legislación defensora de los consumidores y usuarios: efectivamente, en sectores tales como el Derecho del Trabajo, los Arrendamientos Urbanos y el Derecho del Consumo, se observa una disminución progresiva del principio favorable a la renunciabilidad de los derechos¹²⁹, lo que encuentra su justificación en el enorme poder de

¹²⁶ Por el contrario, rasgo de la Ley castellano-leonesa núm. 11/1998, protectora de los derechos de los consumidores y usuarios en Castilla y León, en relación a los derechos de los consumidores y usuarios en ella recogidos, es el relativo a la inexistencia de calificación legal alguna para referirse a los mismos. En cualquier caso, la importancia que para la ley autonómica citada tienen los derechos de los consumidores y usuarios queda patente de lo establecido en su Disposición adicional primera, que contiene una importante previsión que supone una clara manifestación de la trascendencia que para la Comunidad Autónoma castellano-leonesa tiene la materia relativa a la defensa y protección del consumidor. Se dice en esa Disposición adicional aludida que *“Las disposiciones generales que se dicten al amparo de otras materias sustantivas distintas de la defensa de los consumidores, siempre que afecten a éstos, deberán respetar los derechos que se les reconoce en la presente Ley”*. Por tanto, las leyes y otras normas generales autonómicas castellano-leonesas, en su labor reguladora, verán limitada su capacidad de acción en el sentido expuesto por la norma transcrita, por lo que se puede afirmar con total rotundidad que la protección del consumidor o usuario y, en concreto, el haz legal de derechos reconocidos al mismo, goza del rango de “principio general del ordenamiento jurídico castellano-leonés”.

¹²⁷ Así, las leyes autonómicas de Asturias, Cantabria, Valencia, Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha, Extremadura o Madrid.

¹²⁸ Por ejemplo, País Vasco y Murcia.

¹²⁹ Sobre la cuestión puede consultarse DíEZ-PICAZO, L. Y GUILLÓN BALLESTEROS, A.: *“Sistema de Derecho Civil”*, (I), Tecnos, Madrid, 1997, pp. 468 y 469.

los operadores económicos oferentes, poder que genera un gran desequilibrio entre éstos y, por lo que a nosotros interesa, los consumidores y usuarios, lo que podría hacer que la parte más fuerte de la relación de consumo impusiese la renuncia previa de sus derechos al consumidor¹³⁰.

Por su parte, la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la Defensa de los Consumidores y Usuarios de Castilla y León, a diferencia de la Ley estatal núm. 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, y de otras muchas leyes autonómicas protectoras de esos sujetos¹³¹, no habla expresamente de “nulidad de la renuncia previa”, sino de “irrenunciabilidad”, pero ello no nos puede llevar a la idea de la nulidad de la renuncia posterior: los derechos concedidos por la norma al beneficiario se hacen irrenunciables *a priori*, teniendo libertad para ejercitarlos o no cuando se den los requisitos legales para ello, e incluso renunciarlos entonces, pero no anticipadamente.

Otro aspecto que puede ser resaltado respecto a (algunos de) los derechos de los consumidores y usuarios establecidos por la Ley 26/1984 es el relativo a si entre tales derechos y la definición de consumidor o usuario que dicha ley dispone en su precepto número 1, sujeto al que identifica la ley con el “destinatario final” de los bienes y servicios, existe completa coherencia. Pues bien, estimamos, que aquella noción legal estricta de consumidor o usuario no se compagina bien con el elenco de derechos atribuidos a dicho sujeto, donde para algunos de ellos (como la protección de la salud y la seguridad, el derecho a la calidad de los bienes y servicios, el derecho de información, el de educación, etc.) parece que resulta más apropiada la noción abstracta de consumidor que identifica a éste con el “ciudadano”¹³².

¹³⁰ En tal sentido ACEDO PENCO, A.: *“Nociones de Derecho de Consumo. Aproximación a la protección jurídica de los consumidores en Extremadura”*, Servicio de Publicaciones. Universidad de Extremadura, Cáceres, 2003, p. 84.

¹³¹ Tales como las de las Comunidades Autónomas de Andalucía, País Vasco, Asturias, Extremadura, Baleares o Madrid.

¹³² Así, por todos, SÁNCHEZ CALERO, F.: *“Instituciones de Derecho Mercantil”*, Mc Graw Hill, Madrid, 2004, p. 68 y SÁNCHEZ PACHÓN, L.A.: *“La noción de consumidor y sus derechos básicos en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios”*, publicado en la página web redpyme.net, julio de 2005.

5.2. Algunos medios y procedimientos eficaces de protección de los derechos de los consumidores y usuarios y actuación de los poderes públicos

La Exposición de Motivos de la Ley 26/1984, de 26 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, menciona, entre los objetivos perseguidos con la misma, el establecer los “procedimientos eficaces” para la defensa de los consumidores y usuarios y que los Poderes Públicos se comprometen a la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios, los cuales habrán de ser tenidos en cuenta en las actuaciones de esos Poderes Públicos y en los desarrollos normativos futuros. Efectivamente, tras la determinación del ámbito subjetivo al que se aplica la Ley y la declaración de los derechos “básicos” de los consumidores y usuarios, el tercer aspecto fundamental sobre el que se estructura el contenido de la Ley 26/1984, de 26 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, es el relativo al conjunto de medidas y procedimientos arbitrados para que la protección de los derechos de los sujetos consumidores sea verdaderamente eficaz.

Ya dijimos con anterioridad que la expresión “procedimientos eficaces”, utilizada por la Constitución Española de 1978 en su artículo 51 puede, en principio, parecer una tautología, pero que, en realidad, la literalidad constitucional no carece de razón, pues viene a significar que poco se puede defender la posición de los consumidores si junto al reconocimiento de los derechos de los mismos no se arbitran procedimientos *sencillos, accesibles y eficaces* que hagan que aquellos derechos sean realmente efectivos. Y también señalamos que por Poderes Públicos entendíamos, ampliamente, no sólo las Administraciones Públicas estatal, autonómica y local, sino también el Poder Judicial y el propio Poder Legislativo, en este último caso tanto el del Estado central como el de las respectivas comunidades autónomas.

En las siguientes líneas nos referiremos, brevemente, a algunos de los procedimientos eficaces que se han establecido por el Derecho del Consumo, y más en concreto por la Ley 26/1984, para hacer reales los derechos, todos, sustanciales e instrumentales, de los consumidores y usuarios.

Así, podemos hacer referencia, en primer lugar, al Capítulo IX, relativo a las **Infracciones y Sanciones**, e integrado por los artículos 32 a 38, de la Ley 26/1984. En él se preocupa de tipificar las conductas lesivas de los derechos de los consumidores y usuarios, infracciones que serán objeto de la correspondiente sanción administrativa previa instrucción del

oportuno expediente (artículo 32.1). La Ley estatal núm. 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios¹³³, es pues absolutamente escrupulosa en relación a las garantías de los presuntos responsables de la comisión de infracciones, pues establece, como no podía ser menos, los comportamientos definidos como infracciones, las sanciones ligadas a los mismos, y el oportuno procedimiento que ha de ser seguido para la determinación de esas conductas ilícitas. La ley no deja de apuntar, sin embargo, que lo dicho se entenderá sin perjuicio de las responsabilidades de tipo civil, penal o de otro orden que puedan concurrir (artículo 32.1), estableciéndose además que si a juicio de la Administración competente las infracciones pudieran ser constitutivas de delito o falta, se abstendrá de proseguir el procedimiento sancionador (artículo 32.2), y también que si existe sanción penal se excluirá la imposición de sanción administrativa (artículo 33)¹³⁴.

Las infracciones son previstas en el artículo 34, precepto que realiza un extenso elenco casuístico de las mismas que, como no podía ser de otro modo (al objeto de impedir olvidos y lagunas, inevitables en todo catálogo, por muy elaborado que sea) termina con la declaración que establece que se considera infracción en materia de defensa de los consumidores y usuarios, *“En general, el incumplimiento de los requisitos, obligaciones y prohibiciones establecidas en esta Ley y disposiciones que la desarrollen”*. El juego conjunto del elenco de conductas concretas calificadas como infracciones y de la cláusula final general citada permite considerar suficientemente cubierto el campo de las posibles infracciones en materia de consumo¹³⁵. Esas infracciones pueden calificarse, en función de las circunstancias concurrentes previstas legalmente (artículo 35)¹³⁶,

¹³³ Como hacen las leyes autonómicas en materia de protección del consumidor, con lo que los paralelismos también en esta materia de las infracciones y sanciones son evidentes entre la ley estatal y las autonómicas.

¹³⁴ Para determinar cuándo un acto en materia de protección de los consumidores y usuarios puede ser constitutivo de ilícito penal es preciso tener en cuenta los preceptos 278 y siguientes del Código Penal, relativos al mercado y a los consumidores, y los artículos 359 y siguientes, sobre delitos contra la salud pública.

¹³⁵ Así lo señala también ESTEBAN RAMOS, L.M., *“La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios: expediente sancionador, oficinas y servicios de información al consumidor y distribución de competencias en materia de protección de consumidores entre las diferentes administraciones”*, publicado en la página web redpyme.net, julio de 2005.

¹³⁶ Circunstancias tales como el riesgo para la salud, la posición en el mercado del infractor, la cuantía del beneficio obtenido, el grado de intencionalidad, la gravedad de la alteración social producida, la generalización de la infracción y la reincidencia.

de leves, graves y muy graves, a las cuales corresponderán obviamente sanciones diferentes (artículo 36), dinerarias siempre¹³⁷ y en ocasiones también no dinerarias, tales como el decomiso de la mercancía (-artículo 38- cuando ésta haya sido adulterada, esté deteriorada, haya sido falsificada, sea fraudulenta, no se encuentre identificada o etiquetada o pueda entrañar riesgo para el consumidor o usuario) o la posibilidad de cierre temporal de la empresa, establecimiento o industria infractora por un periodo máximo de cinco años (-artículo 36.2- sólo en el caso de infracciones tipificadas como muy graves y que deberá ser acordada por el propio Consejo de Ministros).

Interesante es también la cuestión en este tema de quién tiene la competencia para imponer las sanciones administrativas en materia de protección del consumidor y usuario. El artículo 39.5 de la Ley 26/1984 dispone que *“Corresponderá a la Administración del Estado (...) ejercer la potestad sancionadora con el alcance que se determine en sus normas reguladoras”*. Sin embargo, la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero, declaró que dicho artículo 39.5 no es de aplicación directa a las Comunidades Autónomas que hayan asumido constitucionalmente la competencia en la defensa de los consumidores y usuarios, en virtud de sus respectivos Estatutos de Autonomía, que en la actualidad son todas.

En el artículo 32.2 de la Ley 26/1984 se establece también la posibilidad para el órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador de adoptar las medidas cautelares que resulten necesarias para asegurar la eficacia de la resolución final que pueda dictarse. Esas medidas podrán suponer el cierre o suspensión de funcionamiento de establecimientos, instalaciones o servicios y la retirada e inmovilización, precautoria o definitiva, de mercancías y, como dice el artículo 37 de la ley, no tendrán el carácter de sanción. Esas medidas de carácter provisional o cautelar, cuya adopción la ley deja al criterio del órgano competente para iniciar el procedimiento sancionador, habrán sin embargo de adoptarse necesariamente siempre que existan indicios racionales de riesgo para la salud y seguridad de los consumidores y usuarios. Si se instruyese causa penal ante los Tribunales de Justicia, lo que suspendería la tramitación del expediente administrativo sancionador, como ya hemos

¹³⁷ El artículo 36.3 de la Ley 26/1984 establece que las cuantías dinerarias previstas por el número 1 de ese mismo precepto podrán ser revisadas y actualizadas periódicamente por el Gobierno, teniendo en cuenta la variación de los índices de precios al consumo.

indicado, esas medidas cautelares se mantendrían en tanto la autoridad judicial se pronuncie sobre ellas.

En relación a las medidas de carácter provisional o cautelar, su adopción siempre habrá de justificarse (en razones de peso tales como que los establecimientos e instalaciones no cuenten con las autorizaciones o registros sanitarios preceptivos, que o cuenten con defectos o no se cumplan los requisitos de sanidad, higiene o seguridad, o que las mercancías retiradas adolezcan de esos defectos o no cumplan los requisitos de sanidad, higiene o seguridad) y estimamos además, aunque la Ley 26/1984 nada diga al respecto, que las mismas deberán ser "proporcionadas" a los objetivos que se pretendan garantizar en el caso concreto.

Finalmente, por lo que a las infracciones y sanciones se refiere, es interesante comentar que la Ley 26/1984 lo que no hace en su articulado, a diferencia de muchas de las leyes autonómicas, es determinar los sujetos responsables de las infracciones y los plazos de prescripción tanto de las infracciones como de las sanciones¹³⁸. Teniendo en cuenta que la Disposición final segunda de la Ley 26/1984 dispone que "*A los efectos de lo establecido en el capítulo IX, será de aplicación el Real Decreto 1945/1983, de 22 de junio, sin perjuicio de sus ulteriores modificaciones o adaptaciones por el Gobierno*", habrá de estarse, para tales cuestiones, y para la determinación del procedimiento sancionador, a lo dispuesto en ese Real Decreto citado, por el que se regulan las infracciones y sanciones en materia de defensa del consumidor y de la producción agroalimentaria, norma que aunque anterior en el tiempo a la Ley 26/1984, como es visible, ha sido sin embargo confirmada por dicha ley mediante la Disposición final reproducida. En el procedimiento sancionador tienen la posibilidad de

¹³⁸ En la Ley 11/1998, de 5 de diciembre, para la defensa de los consumidores y usuarios de Castilla y León, en su artículo 26 de la Ley 11/1998 se determinan los sujetos responsables de las infracciones, los cuales serán las personas físicas y jurídicas que, aún a título de simple inobservancia, "*participen o incurran en las mismas, tanto por acción como por omisión*", estableciéndose además en esa disposición una serie de casos concretos de personas responsables: para productos envasados o etiquetados, para productos que no dispongan de etiquetado, para la prestación de servicios, para productos procedentes de otros países de la Unión Europea o de Estados que no pertenezcan a esa organización supranacional y en el supuesto de que la infracción haya sido cometida por una persona jurídica.

Las infracciones prescribirán también en el plazo de cuatro años, plazo que comenzará a contarse desde el día en el que la infracción se hubiera cometido, dice el artículo 28 de la Ley 11/1998. Y las sanciones administrativas, de imponerse, prescribirán en el plazo de cuatro años contados desde el día siguiente al que hubiera adquirido firmeza la resolución sancionadora (también artículo 28 de la Ley 11/1998).

intervenir los propios consumidores o las asociaciones constituidas para la protección y defensa de sus derechos. Esa intervención se puede materializar tanto como denunciantes o como simples interesados, por lo que cabe la posibilidad de que sean los propios consumidores y usuarios quienes soliciten la iniciación del procedimiento a través de la presentación de la correspondiente denuncia.

En segundo lugar, podemos comentar que el Capítulo X de la Ley 26/1984, de 26 de julio, general para la defensa de los consumidores y usuarios, se refiere a las **competencias en materia de consumo** correspondientes al Estado (artículo 39), a las Comunidades Autónomas (artículo 40) y a las Corporaciones Locales (artículo 41). En relación a este capítulo ya indicamos en anteriores párrafos que su redacción en absoluto había resultado acertada puesto que la lectura del mismo no aclara en absoluto, por sí sola, la distribución de competencias que debe aplicarse en este ámbito, lo que obliga a recurrir a las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la cuestión, en las cuales aparecen criterios más seguros y más claros para la distribución de competencias, para así interpretar de manera constitucionalmente correcta los no muy acertados preceptos de ese Capítulo X aludido¹³⁹. Además, de entre tales preceptos el 40 citado fue declarado inconstitucional por la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 15/1989, de 26 de enero, lo que deja aun más “coja” la regulación citada.

Seguramente, más razonable y productivo habría sido dedicar esos preceptos del Capítulo X de la Ley a fijar los criterios de coordinación y colaboración entre Administraciones Públicas, para, mediante una comunicación y colaboración entre Administraciones, establecer protocolos de actuación conjunta fiables, rápidos y efectivos entre órganos públicos en la materia de la que nos ocupamos, la protección y defensa del consumidor y usuario¹⁴⁰. En cualquier caso, dentro de las

¹³⁹ Así BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: “Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores y usuarios en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios”, en Estudios sobre Consumo, núm. 3, 1984, p.15.

¹⁴⁰ Crisis alimentarias como la sufrida el pasado verano de 2005 en España, cuando miles de personas que consumieron pollo precocinado de una conocida empresa dedicada a este sector resultaron contaminadas, han puesto de manifiesto la necesidad de ahondar mucho más en la colaboración y coordinación entre Administraciones Públicas Estatales, Autonómicas y Locales, y de perfeccionar los mecanismos de alarma y comunicación al público consumidor. Sobre los criterios de “coordinación y cooperación” entre administraciones públicas puede consultarse AAVV, *Regimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo*, 2ª edición, Aranzadi. Pamplona, 2002. pp. 57 y ss.

competencias atribuidas al Estado se incluyen la de elaboración de determinadas disposiciones de carácter general sobre la materia, la de apoyar y, en su caso, subvencionar, las asociaciones de consumidores y usuarios¹⁴¹, apoyar la actuación de las autoridades y corporaciones locales y de las comunidades autónomas, etc. Las que se atribuyen a la Administración Local presentan un mayor grado de cercanía al consumidor, en plena coherencia con la cercanía de tales Poderes Públicos a los administrados, y son competencias tales como las de informar y educar al consumidor, labores de inspección, apoyo a asociaciones de consumidores y usuarios, adopción de medidas urgentes en supuestos de crisis, etc.

En cualquier caso, podemos decir que las referencias a la actuación de las Administraciones Públicas, Poderes Públicos y autoridades competentes son constantes a lo largo de todo el articulado de la Ley 26/1984. Realización de labores de vigilancia, de adopción de las medidas que sean necesarias, de colaboración con otras Administraciones, de promoción de campañas informativas, de educación, de formación, de fomento del asociacionismo, etc., a realizar fundamentalmente por las Administraciones Públicas, son expresiones que de modo reiterado aparecen en la letra de la ley y que demuestran que la disciplina legal de protección del consumidor y usuario presenta un contenido profundamente administrativizado. Sustancialmente, la reiterada aparición de las Administraciones Públicas en la materia de defensa del consumidor y usuario se explica por la innegable posición de debilidad de tales sujetos en la relación de consumo que entablan con los oferentes de bienes y servicios, algo que si en los sistemas anglosajones se compensa con la operatividad de sus importantes asociaciones de consumidores y usuarios, la todavía escasa fortaleza de

¹⁴¹ En tal sentido, al objeto de promover asociaciones de consumidores fuertes, que sirvan como interlocutores sociales que contribuyan a reforzar la posición activa de los consumidores en el mercado y, con ello, la transparencia y el equilibrio en el mismo, se ha dictado la Orden núm. SCO/3105/2005, de 4 de octubre de 2005, del Ministerio de Sanidad y Consumo, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a entidades sin fines de lucro y de ámbito nacional destinadas a promover el asociacionismo de consumo y la realización de actividades de información, defensa y protección de los derechos de los consumidores y usuarios (publicada en el BOE de 7 de octubre de 2005). En la misma se establece que los recursos económicos destinados a la concesión de ayudas o subvenciones reguladas en dicha orden procederán de los correspondientes créditos presupuestarios, establecidos al efecto en los Presupuestos Generales del Estado en la aplicación presupuestaria correspondiente, gestión de las subvenciones que se deberá realizar de acuerdo con los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad, no discriminación, eficacia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la Administración otorgante y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

tales entidades asociativas en nuestra realidad económica y social exige de una fuerte presencia de los Poderes públicos en las relaciones de consumo que se dan entre los consumidores y usuarios y los empresarios y profesionales.

En tercer lugar, como otro de los medios eficaces para garantizar la realidad de los derechos de los consumidores y usuarios, es preciso mencionar el **Sistema Arbitral de Consumo**. Al mismo se refiere el artículo 31 de la Ley 26/1984, que se refiere al mismo como un sistema que, sin formalidades especiales, atienda y resuelva con carácter vinculante y ejecutivo para ambas partes las quejas o reclamaciones de los consumidores y usuarios, siempre que no concurra intoxicación, lesión o muerte, ni existan indicios racionales de delito, todo ello sin perjuicio de la protección administrativa y judicial. Los órganos de arbitraje han de estar integrados, dice ese artículo 31, en su apartado tercero, por representantes de los sectores empresariales o profesionales interesados, de las organizaciones de consumidores y usuarios y de las Administraciones Públicas dentro del ámbito de sus competencias. Y el sometimiento de las partes al mismo será voluntario y deberá constar por escrito.

Dicho Sistema Arbitral ha adquirido carta de naturaleza con el dictado del Real Decreto 636/1993, de 3 de mayo, por el que se regula el sistema arbitral de consumo. El problema, como destaca la doctrina científica, es que reconociendo que el arbitraje de consumo es una buena fórmula para resolver de modo rápido y económico los conflictos de consumo, no hay que olvidar que reviste carácter voluntario y como en la actualidad no se dan para los empresarios los incentivos suficientes para que se sometan masivamente a dicho sistema, unido a que el Derecho procesal tradicional (aunque es cada vez más receptivo a estas cuestiones) no está en absoluto adaptado a la problemática particular de la protección de los consumidores y usuarios, todo ello hace dudar de la verdadera eficacia de las normas de protección de consumidores¹⁴².

Para terminar, y como otro de los medios o procedimientos eficaces para tratar de hacer realmente efectivos los derechos de los consumidores y usuarios podemos dedicar unas breves líneas a los **servicios u oficinas públicas de información y protección al consumidor**. A tales oficinas

¹⁴² Así, sobre la cuestión, puede consultarse RUIZ MUÑOZ, M.: *"Introducción a la protección jurídica de los consumidores"*, en la obra *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, Mc Graw Hill, Madrid, 1999, pp. 7 y 8.

se refieren íntegramente los artículos 14 a 16 de la Ley 26/1984. Las mismas cumplen una indudable labor de información, educación, ayuda y orientación a los consumidores, pero también constituyen servicios con funciones de recepción, registro y remisión de quejas y reclamaciones a las entidades u organismos correspondientes y, en general, de atención, defensa y protección de los consumidores. Pueden ser tanto de titularidad pública como privada, siendo las primeras a las que la ley dedica la mayor parte de su atención. El artículo 23 a) de la ley establece que la organización y funcionamiento de tales oficinas, entendemos que públicas, corresponderá a los órganos y servicios de las Administraciones Públicas competentes en materia de consumo. De entre todas las oficinas citadas destacan, por su operatividad y cercanía al consumidor y usuario, las Oficinas Municipales de Información al Consumidor, conocidas por sus siglas OMIC, cuya creación se ha visto respaldada sobre todo por las distintas leyes autonómicas en materia de consumo¹⁴³. El propio artículo 41.1 de la Ley 26/1984 establece que corresponderá a las autoridades y Corporaciones Locales la información y educación de los consumidores y usuarios, estableciendo las oficinas y servicios correspondientes, de acuerdo con las necesidades de la localidad.

BIBLIOGRAFÍA

- AAVV, *“Regimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo”*, 2ª edición, Aranzadi, Pamplona, 2002.
- ACEDO PENCO, A.: *“Nociones de Derecho de Consumo. Aproximación a la protección jurídica de los consumidores en Extremadura”*, Servicio de Publicaciones. Universidad de Extremadura, Cáceres, 2003.
- ALZAGA VILLAAMIL, O.: *“La Constitución Española de 1978”*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.
- BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *“Ámbito de aplicación y derechos de los consumidores y usuarios en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios”*, en Estudios sobre Consumo, núm. 3, 1984, pp. 11 y ss.

¹⁴³ Sobre las OMIC, y su relación con el derecho de información sobre los derechos de los que los consumidores son titulares, véase QUINTELA GONÇALVES, M.T.: *“El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español”*, en Estudios sobre Consumo, núm. 8, 1986, p. 16, quien también señala que el mayor número de tales oficinas ha sido ubicado en los Ayuntamientos.

- BERCOVITZ RODRIGUEZ-CANO, A.: *"Apuntes de Derecho Mercantil"*, Aranzadi, Pamplona, 2002.
- BROSETA PONT, M.: *"Manual de Derecho Mercantil"*, (I), Tecnos, Madrid, 2002.
- CENDOYA MÉNDEZ DE VIGO, J.M.: *"La protección de los consumidores"*, en la obra *Derecho de Internet. Contratación electrónica y firma digital*, Aranzadi, Pamplona, 2000.
- DÍEZ MORENO, F.: *"Manual de Derecho de la Unión Europea"*, adaptada y puesta al día hasta el Tratado de Niza por M. López-Monis, Civitas, Madrid, 2002
- DÍEZ-PICAZO, L. Y GULLÓN BALLESTEROS, A.: *"Sistema de Derecho Civil"*, (I), Tecnos, Madrid, 1997.
- DÍEZ-PICAZO, L. Y GULLÓN BALLESTEROS, A.: *"Sistema de Derecho Civil"*, (I), Tecnos, Madrid, 1975.
- ESTEBAN RAMOS, L.M., *"La Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios: expediente sancionador, oficinas y servicios de información al consumidor y distribución de competencias en materia de protección de consumidores entre las diferentes administraciones"*, publicado en la página web redpyme.net, julio de 2005.
- GALBRAITH, J.K.: *La sociedad opulenta*, Altaya, Barcelona, 1999.
- GONDRA ROMERO, J.M.: *"Derecho Mercantil I. Introducción"*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1992.
- GONZÁLEZ VAQUÉ, L.: *"La noción de consumidor medio según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas"*, Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 17, 2004, pp. 47 y ss.
- GUILLÉN CARAMÉS, J.: *"El marco jurídico-constitucional de la Ley 11/1998, de 9 de julio, de protección de los consumidores de la Comunidad de Madrid"*, La Ley, Madrid, 2000.
- LASARTE ÁLVAREZ, C.: *"Manual sobre protección de consumidores y usuarios"*, Dykinson, Madrid, 2003.
- LÉON ARCE, A. DE: *"Introducción al Derecho de Consumo"*, en la obra *Derecho de Consumo*, Editorial Forum, Oviedo, 1995, pp.21 y ss.
- MARTÍNEZ DE AGUIRRE Y ALDAZ, C., *"Prólogo"* a la primera edición de la *Legislación Básica de Consumo*, Tecnos, Madrid, 1992, pp. 13 y ss.
- MONTOYA MELGAR, A.: *"Derecho del Trabajo"*, 20ª edición, Tecnos, Madrid, 2001.

- MORENO-LUQUE CASARIEGO, C.: *“La protección legal del consumidor y usuario en España”*, en la obra *Derecho de Consumo*, Editorial Forum, Oviedo, 1995, pp. 53 y ss.
- PALAO MORENO, G.: *“La protección de los consumidores en el ámbito comunitario europeo”*, en la obra *Derecho de Consumo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002.
- QUINTELA GONÇALVES, M.T.: *“El principio de defensa de los consumidores y usuarios en el ordenamiento jurídico español”*, en *Estudios sobre Consumo*, núm. 8, 1986, pp. 13 y ss.
- PEÑAS MOYANO, M.J.: *“La defensa de los consumidores y usuarios en Castilla y León: la Ley 11/1998, de 5 de diciembre”*, publicado en la página web redpyme.net, enero de 2005.
- REYES LÓPEZ, M.J.: *“Competencia del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de defensa de los derechos de los consumidores y usuarios”*, en la obra *Derecho de Consumo*, Tirant lo blanch, Valencia, 2002, pp. 55 y ss.
- RUIZ MUÑOZ, M.: *“Introducción a la protección jurídica de los consumidores”*, en la obra *Curso sobre protección jurídica de los consumidores*, Mc Graw Hill, Madrid, 1999, pp. 3 y ss.
- SACRISTÁN REPRESA, M.: *“Protección de los consumidores”*, en la obra *Políticas Comunitarias. Bases jurídicas*, Lex Nova, Valladolid, 2002, pp. 411 y ss.
- SÁNCHEZ CALERO, F.: *“Instituciones de Derecho Mercantil”*, Mc Graw Hill, Madrid, 2004.
- SÁNCHEZ PACHÓN, L.A.: *“La noción de consumidor y sus derechos básicos en la Ley General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios”*, publicado en la página web redpyme.net, julio de 2005.
- VICENT CHULIÁ, F.: *“Introducción al Derecho Mercantil”*, Tirant lo blanch, Valencia, 2005.